



Norges miljø- og  
biovitenskapelige  
universitet

**Masteroppgave 2021 30 stp**  
Fakultet for landskap og samfunn

## **Planlegging og samordning av akvakulturanlegg og anlegg for overføring av elektrisk energi i sjø**

Planning and coordination of aquaculture farms and  
electric transmission lines at sea

Kristian Patrick Kulsveen og  
Oscar Martin Ruud Zimmermann  
Master i Eiendom

# Forord

Denne masteroppgaven avslutter en femårig master i eiendom ved Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU). Oppgavens omfang er 30 studiepoeng og den er skrevet vårsemesteret 2021. Vår tilhørighet er under fakultet for landskap og samfunn på institutt for eiendom og juss.

Vi har tidligere jobbet sammen på flere gruppeoppgaver gjennom studiet noe som har fungert godt. Vi fant tidlig ut at vi ønsket å skrive sammen også på masteroppgaven. Nå som arbeidet er fullført kan vi fastslå at dette var et godt valg. Det har medført mange fordeler å skrive sammen. Både sosialt, og faglig. Sosialt, i en ellers usosial hverdag i et samfunn nedstengt av korona-restriksjoner. Faglig, fordi vi har kunne benytte oss av hverandres kunnskap når vi har stått fast. Diskusjoner, og det å forsøke og forklare en vanskelig problemstilling for hverandre har ofte gjort spørsmålene enklere å forstå. Muligheten for å kunne diskutere problemstillinger med hverandre har vært viktig fordi vi til tider har beveget oss inn på vanskelige spørsmål der tilfanget av relevante rettskilder har vært begrenset. Vi kan anbefale fremtidige studenter å skrive sammen.

Vi falt ned på temaet i denne oppgaven fordi vi ønsket å tilegne oss kunnskaper innen både plan- og tillatelsesprosesser. Temaet viste seg å være både interessant og lærerikt. Arbeidet har gitt oss god oversikt over plan- og bygningsretten, og kunnskap om samspillet mellom plan- og bygningsloven og våre to utvalgte sektorlover: energiloven og akvakulturloven. Vi håper også oppgaven kan være nyttig for andre som ønsker å lære litt mer om dette.

Vi ønsker å rette en stor takk til vår veileder dosent Fredrik Holth for både forslag til spennende tema og god veiledning gjennom alle faser av arbeidet med oppgaven.

---

Kristian Patrik Kulsveen

Oscar Martin Ruud Zimmermann

Oslo 28. Mai 2021

# Sammendrag

Masteroppgaven omhandler samordning og planlegging i sjø, særlig med fokus på akvakultur- og energiltak. Vi har utarbeidet følgende hovedproblemstilling for å belyse temaet

*“Planlegging og samordning av akvakulturanlegg og anlegg for overføring av elektrisk energi i sjø”.*

Oppgaven tar utgangspunkt i plan- og bygningsloven, akvakulturloven og energiloven. Vi har som del av oppgaven belyst kommunenes plikt til å planlegge sjøarealene, samt sett på mulighetene forvaltningen har til å styre arealbruken gjennom vilkår og bestemmelser i relevante lover. Gjennom relevant teori og to eksempelsaker har vi kartlagt gjeldende rett og illustrert utfordringer ved motstrid mellom akvakultur og energiinteresser i sjø. Ved bruk av juridisk metode har vi kartlagt de viktigste samordnings- og planleggingsmekanismene i loven. Rettstemaene oppgaven søker å belyse er varierende og til dels sparsomt belyst i juridisk litteratur.

Temaet vi har valgt har bakgrunn i at sjøarealene langs norskekysten er under stadig økende press fra både eksisterende og kommende næringer. Dette medfører at helhetlig planlegging med høy grad av samordning av mange ulike interesser er viktigere enn noen gang.

Oppgavens viktigste hovedfunn er:

- Kommunen har i tråd med gjeldende rett plikt til å utarbeide kommuneplanens arealdel for *“hele kommunen”* også i sjø. Reguleringsplikten etter plan og bygningsloven § 12-1 tredje ledd gjelder også tiltak i sjø, herunder akvakultur.
- Fylkeskommunen har innenfor rammene av vilkårslæren mulighet til å stille omfattende vilkår til akvakulturtilatelse. Kommunene kan også sette relevante og saklige vilkår i arealplan så lenge disse faller innenfor opplistingen av bestemmelser i plan- og bygningsloven §§ 11-9 til 11-11 og 12-7.
- Sektorlovenes forhold til plan- og bygningsloven er ordnet gjennom koblinger mellom lovene. Sektorlovenes forhold innad er derimot ikke avklart i lov og må derfor løses gjennom avtale, søksmål eller ekspropriasjon der disse havner i motstrid.

# Abstract

The master's thesis deals with coordination and planning at sea, especially with a focus on aquaculture and energy measures. We have prepared the following main problem to shed light on the topic “*Planning and coordination of aquaculture farms and electric transmission lines at sea*”.

The thesis is based on the Planning and Building Act, the Aquaculture Act and the Energy Act. As part of the thesis, we will review the municipalities' duty to plan the sea areas, as well as look at the options the administration has to control use through terms and provisions in the relevant laws. Through relevant theory and two cases, we will map current law and illustrate challenges and conflicts that can arise between aquaculture and energy interests at sea. Using the legal system, we will map the most important coordination and planning mechanisms in the law. The legal topics the thesis seeks to review are varied and to some extent sparsely covered in legal literature.

We have chosen the main problem because the sea areas along the Norwegian coast are under ever-increasing pressure from both existing and future industries. Comprehensive planning with a high degree of coordination of many different interests is more important now than ever.

The main findings of the thesis are:

- We have concluded that the municipality is obliged to prepare the municipal plan's area portion for "the entire municipality" also at sea. The regulatory obligation according to section 12-1, third paragraph, also applies to measures at sea, including aquaculture.
- Within the framework of the conditions doctrine, the county municipality can set comprehensive conditions for an aquaculture permit. The municipalities may also set relevant and objective conditions in the area plan if these fall within the list of provisions in the Planning and Building Act sections 11-9 to 11-11 and 12-7.
- The sector laws' relationship to the Planning and Building Act is arranged through links between the laws. The internal relationship of the sector laws, on the other hand, are not clarified in law and must therefore be resolved through an agreement, lawsuit or expropriation where these ends up in conflict.

# Innhold

<b>Forord</b>	<b>I</b>
<b>Sammendrag</b>	<b>II</b>
<b>Abstract</b>	<b>III</b>
<b>Innhold</b>	<b>IV</b>
<b>1. Innledning</b>	<b>1</b>
1.1 Tema og problemstilling	1
1.2 Bakgrunn	3
1.3 Avgrensning	6
1.4 Metode	7
1.5 Oppgavens oppbygning	8
<b>2. Kartlegging av relevant lovverk</b>	<b>10</b>
2.1 Kapittelintroduksjon	10
2.2 Plan- og bygningsloven	10
2.2.1 Formål og hovedhensyn	10
2.2.2 Planhierarkiet	12
2.2.3 Kontrollmekanismen i loven	13
2.2.4 Kobling mellom plan- og bygningsloven og sektorlovene	14
2.2.5 Kommunens plikt til å utarbeide kommuneplanens arealdel i sjø	15
2.2.6 Kommunens rett og plikt til å utarbeide reguleringsplan i sjø	25
2.3 Akvakulturloven	30
2.3.1 Formål og hovedhensyn	30
2.3.2 Krav om akvakulturtillatelse	31
2.3.3 Regulering av akvakultur	31
2.3.4 Forrangs- og koblingsmodell mot plan- og bygningsloven	33
2.3.5 Samtykkemodellen	34
2.3.6 Interesseavveining ved arealbruk til akvakultur	35
2.4 Energiloven	37
2.4.1 Formål og hovedhensyn	37
2.4.2 Konesjonsplikt	38
2.4.3 Konesjonsmyndighetene, søknad og behandling	41
2.4.4 Forrangs- og koblingsmodell mot plan- og bygningsloven	42
<b>3. Kommunenes plikt til å fastsette bruken av sjøarealene i arealplan</b>	<b>44</b>
3.1 Kapittelintroduksjon	44
3.2 Kommunens plikt til å utarbeide kommuneplanens arealdel i sjø	44
3.2.1 Innledning	44
3.2.2 Diskusjon	44
3.2.3 Konklusjon	48
3.3 Kommunens plikt til å utarbeide reguleringsplan for akvakulturtiltak i sjø	48
3.3.1 Innledning	48
3.3.2 Diskusjon	48

3.3.3 Konklusjon	52
3.4 Presentasjon av eksempelsak - Toska sør	53
3.5 Reguleringsplan i strid med kommuneplanens arealdel	57
3.5.1 Innledning	57
3.5.2 Nærmere om plan- og bygningslovens konsistensskapende virkemidler	58
3.5.3 Oppsummering	64
3.6 Planutfordringer ved sjøkabelanlegg	65
3.6.1 Innledning	65
3.6.2 Hensynssoner i kommuneplanens arealdel	66
3.6.3 Reguleringsplan	68
3.6.4 Informasjonssikkerhet i energiloven	69
3.6.5 Konklusjon	73
3.7 Kapitteloppsummering	73
<b>4. Forvaltningens adgang til å stille krav om bruk av landstrøm til akvakultur i tillatelse og arealplan</b>	<b>74</b>
4.1 Kapittelintroduksjon	74
4.2 Vilkårslæren som grense for muligheten til å stille vilkår	74
4.3 Krav om bruk av landstrøm som vilkår for vedtak om akvakulturtillatelse	76
4.3.1 Innledning	76
4.3.2 Kunne fylkeskommunen stille vilkår om bruk av landstrøm til akvakulturtillatelsen på Toska sør	76
4.3.4 Oppsummering	78
4.4 Landstrøm som bestemmelse i plan	78
4.4.1 Innledning	78
4.4.2 Kommuneplanens arealdel	80
4.4.3 Konklusjon kommuneplanens arealdel	86
4.4.4 Reguleringsplan	87
4.4.5 Konklusjon reguleringsplan	91
4.5 Kapitteloppsummering	91
<b>5. Samordning mellom akvakulturloven og energiloven</b>	<b>92</b>
5.1 Kapittelintroduksjon	92
5.2 Presentasjon av eksempelsak Kollsnes - Lindås	92
5.3 Diskusjon	96
5.3.1 Innledning	96
5.3.2 Anleggskonsesjonens forhold til arealplan	97
5.3.3 Akvakulturtillatelsens forhold til plan- og bygningsloven	98
5.3.4 Anleggskonsesjonens forhold til akvakulturtillatelse	102
5.4 Kapitteloppsummering	105
<b>6. Hovedfunn og avsluttende refleksjoner</b>	<b>106</b>
<b>Referanser</b>	<b>109</b>

# 1. Innledning

## 1.1 Tema og problemstilling

Temaet for denne masteroppgaven er aktiviteter og virksomheter i Norges sjøområder, og hvorvidt og hvordan denne aktiviteten er regulert og samordnet. Grunnen til at vi har valgt å ta for oss dette temaet er at det er mange næringer som har behov for og interesse av å benytte sjøområdene i sin virksomhet. Sjøen er derfor under et stadig økende press hva angår bruken og hvilken bruk som skal ha fortrinnsrett fremfor annen bruk.

I oppgaven vil vi se på kommunenes plikt til å planlegge arealbruk i sjø gjennom arealplaner. Vi vil særlig ta for oss problemstillinger knyttet til akvakulturanlegg og anlegg for overføring av elektrisk energi i sjø. Disse anleggene legger i dag beslag på relativt store sjøområder, og fra tid til annen havner akvakultur og energiinteresser i konflikt med hverandre.

Plan- og bygningsloven<sup>1</sup> er sentral i vår oppgave. Loven er sektorovergripende og favner om et stort og fragmentert sektorlovverk som forholder seg på ulike måter til plan- og bygningsloven<sup>2</sup>. Akvakulturloven<sup>3</sup> og energiloven<sup>4</sup> er de to sektorlovene vi har valgt å fokusere på ettersom disse regulerer akvakulturanlegg og anlegg for overføring av elektrisk energi i sjø, to interesser som legger beslag på store arealer i kyst-Norge i dag. Som vi skal se nærmere på har disse lovene ulike koblinger mot plan- og bygningsloven, i den forstand at akvakulturloven i mange tilfeller gir plan- og bygningsloven forrang, mens energiloven tvert imot som hovedregel går foran plan- og bygningsloven. Koblingen mellom plan- og bygningsloven, energiloven og akvakulturloven blir viktig i spørsmålet om rettslige prioriteringer av ulike interesser. Som vi skal se nærmere på har lovene løsninger for når en arealplan etter plan- og bygningsloven enten skal vike eller gis forrang for sektorinteressene. Lovenes koblinger synes imidlertid også å ha svakheter når det kommer til å avklare rettslig prioritet ved motstrid mellom energiloven og akvakulturloven.

---

<sup>1</sup> Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling

<sup>2</sup> NOU 2001:7 side 11, 29 og 70 og NOU:2003:14

<sup>3</sup> Lov 17. juni 2005 nr. 79 om akvakultur

<sup>4</sup> Lov 29. juni 1990 nr. 50 om produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi m.m.

I oppgaven skal vi videre se på planutfordringer knyttet til at energiloven gir unntak fra behandling etter plan- og bygningsloven for noen typer elektriske anlegg. Videre skal vi se på hvilken adgang forvaltningen har til å stille krav i tillatelser og arealplan om å benytte landstrøm som energikilde i akvakulturvirksomhet. Avslutningsvis vil vi se på samordningen mellom akvakulturanlegg og anlegg for overføring av elektrisk energi i sjø.

Gjennom to eksempelsaker: Toska sør-saken<sup>5</sup> og Kollsnes-Lindås-saken<sup>6</sup>, vil vi belyse hvordan akvakultur og energiinteresser kan komme i konflikt med hverandre og skape utfordringer for planleggingen.

Vi har valgt følgende hovedproblemstilling i oppgaven:

**Planlegging og samordning av akvakulturanlegg og anlegg for overføring av elektrisk energi i sjø.**

Under hovedproblemstillingen har vi formulert følgende tre delproblemstillinger:

- 1. Kommunens plikt til å fastsette bruk av sjøarealene i arealplan**
- 2. Forvaltningens adgang til å stille krav om landstrøm til akvakultur i tillatelse og arealplan**
- 3. Samordning mellom akvakulturloven og energiloven**

Oppgavens delproblemstillinger vil bidra til å besvare hovedproblemstillingen gjennom en “traktmodell”, der vi starter bredt i den første delproblemstillingen og deretter snevrer gradvis inn i de påfølgende delproblemstillingene, på følgende måte:

- I den første delproblemstillingen vil vi drøfte kommunens plikt til å planlegge sjøarealene i medhold av plan- og bygningsloven. Både plikten til å fastsette bruken av sjøareal i kommuneplanens arealdel og om loven oppstiller en generell reguleringsplikt i sjø, vil bli drøftet. Vi vil også belyse rettslige utfordringer ved arealbruken når det vedtas reguleringsplaner i strid med overordnet plan. Dette vil vi gjøre ved bruk av relevant teori og den første eksempelsaken (Toska sør). Deretter vil vi drøfte noen særskilte planutfordringer som gjør seg gjeldende i samspillet mellom plan- og bygningsloven og energiloven.

---

<sup>5</sup> Se punkt 3.4 for Presentasjon av eksempelsak - Toska sør.

<sup>6</sup> Se punkt 5.2 for Presentasjon av eksempelsak Kollsnes - Lindås



- Drøftelsene i den andre delproblemstillingen tar utgangspunkt i om forvaltningen kan styre bruken av sjøarealene ved å sette vilkår med krav om landstrøm til en akvakulturtillatelse, eller ved å fastsette bestemmelser med krav om landstrøm i arealplan.
- I den tredje delproblemstillingen drøfter vi samordningen av sektorlovene og forholdet til plan- og bygningsloven. Dette ved bruk av relevant teori og den andre eksempelsaken (Kollsnes-Lindås). Særlig blir et motstridstilfelle mellom akvakulturloven og energiloven drøftet i lys av en konkret interessekonflikt fra eksempelsaken.

## 1.2 Bakgrunn

Kystarealene langs norskekysten er under et stadig økende press hva angår bruk, tiltak og virksomheter med tilknytning til sjø. I Norge har det vært lite tradisjon for å planlegge og avklare sjøarealene gjennom plan- og bygningsloven. Behovet for planavklaringer og samordning mellom planmyndigheter og sektormyndigheter med tilknytning til sjø, samt koblingen mellom plan- og bygningsloven og sektorlovene som gjelder for sektormyndighetene, har derfor aldri vært større. Dette gjelder ikke minst fordi kystarealene har stor verdi for en rekke ulike interesser og næringsliv.<sup>7</sup>

Etablerte sjønæringer som olje- og gassnæringen, akvakulturnæringen (fiskeoppdrettsnæringen), og maritim næring er i sterk vekst, samtidig venter Norge nye næringer som utfordrer det etablerte.<sup>8</sup>

Av de etablerte næringene i norske havområder, er olje- og gassnæringen den største. Den sto for en verdiskapning på kr 560 milliarder i 2017. Deretter kommer maritim næring med en verdiskapning på kr 130 milliarder. Sjømatnæringen er også en betydelig næring under sterk vekst og hadde en verdiskapning på kr 7 milliarder i 2017. Over 206 000 mennesker jobber i disse næringene. Dette tilsvarer en sysselsetting på 11 % innen Norges private næringer.<sup>9</sup> Norge er verdensledende på produksjon av oppdrettslaks. Det ble eksportert fisk for kr 99 milliarder i 2018. Regjeringen fortsetter å satse på en videre vekst for sjømatnæringen

<sup>7</sup> Meld. St. 18 (2016–2017) side 65

<sup>8</sup> NFD og OED, 2017 side 35

<sup>9</sup> Departementene, 2019 side 10, 15 og 17

innenfor rammene av en bærekraftig utvikling.<sup>10</sup> Regjeringens visjoner for oppdrettsnæringen i Norge er *"store og det estimeres et potensial for femdobling av produksjonen av laks og ørret innen 2050, sammenliknet med 2010"*.<sup>11</sup> I tillegg er *"... havnæringane i rask teknologisk utvikling, slik at behova for planlegging òg endrar seg raskt. Dette gjeld særleg akvakulturnæringa, som etterspør raskare planavklaringar for å kunne nå måla for vekst."*<sup>12</sup>

I rundskriv om lover og retningslinjer for planlegging og ressursutnytting i kystnære sjøområder er det gitt uttrykk for at: *"Kystnære sjøområder er preget av økt aktivitet og nye utnyttingsformer, ofte med motstridende interesser."* *"Det er behov for aktiv planlegging for å tilrettelegge for vekst i akvakulturnæringen innenfor miljømessig bærekraftige rammer."* *"Nye næringer som opphugging av utrangerte oljeinstallasjoner, vindkraft og gruvedeponier gir ulike typer miljøpåvirkninger i sjøen og på land"*<sup>13</sup> Det er også gode framtidsutsikter for at havvind kan bli en ny og lønnsom næring for Norge i fremtiden.<sup>14</sup>

Norge har videre forpliktet seg til å kutte klimagassutslippene med 50-55 % innen 2030. Dette har medført en stor satsing på en relativt ny næring langs kyst-Norge, nemlig lagring av CO<sub>2</sub>. Regjeringen lanserte prosjektet "Langskip" for fangst og lagring av CO<sub>2</sub> på havbunnen i Norge i september 2020.<sup>15</sup>

Den store satsingen på CO<sub>2</sub>-lagring på havbunnen, og tilretteleggingen av økt kraftproduksjon i sjøområdene vil sannsynligvis kunne skape planutfordringer for akvakultur- og energinæringen i fremtiden. Gassrør, sjøkabler, ankerfester for oppdrettsanlegg, fiskeriinteresser, friluftinteresser m.fl. vil alle måtte konkurrere om de samme arealene.

Fordi det er så mange ulike brukere av sjøarealene langs norskekysten er det stort behov for en god og forsvarlig arealforvaltning av kystområdene. Kommunen spiller en viktig rolle i dette, og har ansvaret for å forvalte kyst- og sjøområder inntil 1 nautisk mil utenfor grunnlinjene.<sup>16</sup> Dette innebærer å avklare arealbruken for forskjellige næringer og interesser gjennom bruk av arealplaner, som er kommunens viktigste planleggingsverktøy.

En av næringene med tilknytning til sjø er akvakulturnæringen. Fylkeskommunen har ansvar for tildeling av akvakulturtillatelser, og for forvaltning av areal til bruk for akvakultur.<sup>17</sup>

---

<sup>10</sup> Departementene, 2019 side 10, 15 og 17

<sup>11</sup> Meld. St. 16 (2014–2015) side 15

<sup>12</sup> Meld. St. 18 (2016–2017) side 65

<sup>13</sup> Jf. H6-18 side 6

<sup>14</sup> Departementene, 2019 side 10, 15 og 17

<sup>15</sup> b.Regjeringen, 2020 og Regjeringen, 2021

<sup>16</sup> Jf. plan- og bygningsloven § 1-2 andre ledd.

<sup>17</sup> Meld. St. 18 (2016-2017) side 65

Akvakulturloven § 1 krever at akvakulturnæringens lønnsomhet og konkurransekraft skal fremmes innenfor rammene av en *bærekraftig utvikling*. Kommunen har på sin side ansvar for arealforvaltning og styring av arealbruken gjennom arealplaner og bestemmelser. En overordnet politisk forpliktelse er å gjøre drastiske kutt i klimagassutslippene.<sup>18</sup> Vi ser at det stadig stilles krav til reduksjon av klimagassutslipp for både byggebransjen og andre næringer.<sup>19</sup> Bruk av strøm i stedet for fossilt brensel har vist seg å være et effektivt virkemiddel for å få ned utslippene.

De politiske klimamålene stiller også krav til å redusere utslippene ved produksjon i olje- og gassnæringen gjennom overgang til mer bruk av strøm.<sup>20</sup> Behovet for transport av elektrisk kraft øker derfor for offshorenæringene, noe som betyr at det i årene fremover må forventes at nye næringer for offshore kraftproduksjon vil bli etablert i sjø og havområder.<sup>21</sup> Kystområdene blir derfor stadig aktuelle for etablering av nye anlegg for overføring av elektrisk energi, samtidig som også allerede etablerte næringer i sjøen, slik som akvakulturnæringen, fortsetter å vokse.<sup>22</sup>



Figur 1 Illustrasjonene ovenfor viser til venstre strøm- og internettkabler i sjø, og til høyre akvakulturlokaliteter for laks og ørret langs norskekysten (Grafikk: Harald K. Jansson / NRK)  
Tilgjengelig fra: <https://www.nrk.no/blalys-for-havet-1.15433282> (lest: 16.05.21)

<sup>18</sup> Regjeringen, 2021

<sup>19</sup> a.Miljødirektoratet (2019)

<sup>20</sup> Equinor (u.å)

<sup>21</sup> Departementene, 2019 side 10, 15 og 17

<sup>22</sup> Departementene, 2019 side 10, 15 og 17 og Meld. St. 16 (2014–2015) side 15

## 1.3 Avgrensning

Oppgaven tar som nevnt for seg en kobling mellom lover på tvers av utvalgte sektorer. Gjennom hele oppgaven vil vi ha fokus på bestemmelsene om planlegging i plandelen av plan- og bygningsloven. Byggesaksdelen av plan- og bygningsloven faller utenfor oppgaven. Vår drøfting av de to utvalgte sektorlovene, energiloven og akvakulturloven, vil begrense seg til bestemmelsene som omhandler konsesjon, lokalisering av anlegg, og lovenes kobling mot plan- og bygningsloven. Drøftelsen vil ikke omfatte fordypning i prosessregler eller en omfattende behandling av saksgangen ved tildeling av konsesjon i noen av lovene. En forenklet redegjørelse av saksgang vil imidlertid bli gitt. Oppgavens problemstillinger vil være styrende for hvilke bestemmelser som drøftes. Noen ytterligere avgrensninger vil bli gjort i tilknytning til spørsmål som naturlig dukker opp underveis.

Når akvakultur blir drøftet er miljøspørsmål ofte et sentralt tema. Hovedfokuset i vår oppgave er derimot rettet mot problemstillinger knyttet til selve planleggingen av akvakultur- og energianlegg i sjø. Miljøspørsmål kommer vi bare inn på der det er relevant som et av flere temaer som skal hensyntas i planleggingen.

Konsekvensutredning er en viktig del av planlegging. Fordi akvakulturanlegg kan medføre økt belastning på miljøet i form av blant annet utslippsforurensning av næringssalter, organiske partikler, nedslamming, fosfor og nitrogen<sup>23</sup> o.l., samt fare for at oppdrettslaks kan rømme fra anleggene<sup>24</sup> vil planlegging av akvakulturanlegg normalt utløse krav om konsekvensutredning.<sup>25</sup> I den første av våre to eksempelsaker (Toska sør-saken) er konsekvensutredning brukt som et verktøy for å avklare arealbruken.<sup>26</sup> Forøvrig vil vi ikke gå nærmere inn på temaet konsekvensutredninger fordi dette er et omfattende tema med stort fokus på miljøforhold som vi har valgt å avgrense oss bort fra.

I vår andre eksempelsak Kollsnes-Lindås, har en arealkonflikt mellom et etablert akvakulturanlegg og et nytt energianlegg resultert i ekspropriasjon. Ekspropriasjon til fordel for kraftledninger og kabler behandles etter oreigningslova,<sup>27</sup> og er et tema vi i hovedsak har valgt å avgrense oss bort fra. Vi vil likevel noen steder komme inn på enkeltbestemmelser om ekspropriasjon som en del av den tematiske diskusjonen.

---

<sup>23</sup> Miljøstatus (2020)

<sup>24</sup> b.Miljødirektoratet (2019)

<sup>25</sup> Jf. Forskrift om konsekvensutredninger § 6, Jf. vedlegg 2

<sup>26</sup> Fråsegn HFK til detaljreguleringsplan for akvakulturlokalitet - Toska sør - Radøy kommune side 1

<sup>27</sup> Jf. Lov 23 oktober 1959 nr. 3 om oreigning av fast eigedom [oreigningslova], heretter omtalt oreigningslova

Med elektriske anlegg, energianlegg, nettanlegg, energiltak o.l., siktes det i denne oppgaven til anlegg for overføring av elektrisk energi.<sup>28</sup> Begge våre eksempelsaker omhandler sjøkabelanlegg for overføring av elektrisk energi, og vil bli omtalt i tråd med de ovennevnte begrepene. Produksjonsanlegg for energi vil i hovedsak falle utenfor oppgaven. Det samme gjelder rør- og sjøkabler for transport av gass og petroleum.

Det finnes mange forskjellige typer akvakulturanlegg hvor det blir produsert alt fra tang, skjell, skalldyr osv. til forskjellige fiskesorter. Ved omtalen av akvakulturanlegg, akvakulturtiltak, akvakulturlokalitet o.l. i vår oppgave, og i eksempelsakene våre, sikter vi til produksjonsanlegg i sjø for fisk, og da primært til fiskeoppdrettsanlegg innenfor 1 nautisk mil utenfor grunnlinjene, dvs. innenfor plan- og bygningslovens virkeområde.<sup>29</sup>

Målet med oppgaven er ikke å belyse forvaltningspraksis i form av hvordan enkeltsaker løses av forvaltningen. Gjennom henvisning til hva som fremgår av veiledere og rundskriv, og ved gjennomgang av våre to eksempelsaker, vil vi likevel drøfte forvaltningspraksis i lys av relevant lovverk og teori.

## 1.4 Metode

Denne oppgaven tar hovedsakelig standpunkt til rettsspørsmål gjennom anvendelse av juridisk metode. Juridisk metode innebærer å ta stilling til et rettsspørsmål gjennom bruk av rettskilder. Rettskildene består i hovedsak av lovtekst, forarbeider, rettspraksis, juridisk- og annen relevant litteratur.<sup>30</sup> Vi vil også benytte oss av noen metoder som normalt hører hjemme i samfunnsvitenskapen, slik som bruk av eksempelsaker for å illustrere forvaltningspraksis.

Oppgaven tar sikte på å analysere ovennevnte relevante rettskilder og er et dokumentstudie. Vi har på grunnlag av dette innhentet, analysert og systematisert relevante rettskilder. Vi har valgt en tilnærming hvor vi studerer hvordan flere lover virker i samspill gjennom blant annet innbyrdes henvisninger til hverandre i lovene. Vi har valgt å kalle dette koblinger mellom lovene. Dette har vært nødvendig fordi rettslandskapet vi undersøker er fragmentert og ikke regulert i en enkelt lov. Et sektorisert rettsområde berører også ulike myndighetsområder. Både private og offentlige interesser kan havne i konflikt med hverandre.

---

<sup>28</sup> Slik de er omtalt i energiloven § 3-1, § 3-2 og plan- og bygningsloven § 1-2

<sup>29</sup> Jf. plan- og bygningsloven § 1-2 andre ledd

<sup>30</sup> Lilleholt, 2014, side 5

Metoden vår tar utgangspunkt i to eksempelsaker som vi flere steder viser til i våre drøftelser. Kildene her består stort sett av forvaltningsvedtak, høringsuttalelser fra offentlige myndigheter samt andre saksdokumenter knyttet til de to sakene.

Legalitetsprinsippet krever at forvaltningens myndighetsutøvelse har hjemmel i lov. Forvaltningen er nødt til å ta stilling til mange rettsspørsmål i sine vedtak og uttalelser, den er også nødt til å ta stilling til både faglige og politiske spørsmål av relevans for det konkrete saksområdet. Domstolene har en mer begrenset adgang til å prøve de vurderinger forvaltningen har vektlagt i sin myndighetsutøvelse. Forvaltningen legger ofte stor vekt på sin egen forvaltningspraksis ved tolkning av lover og fattning av vedtak. Det vil variere i hvilken grad domstolene vil legge vekt på forvaltningspraksis som en rettskilde ved tolkning av rettsreglene. Domstolene har en viktig oppgave med å kontrollere at forvaltningen anvender rettsreglene korrekt, og ikke utsetter noen for myndighetsmisbruk. Generelt tillegges forvaltningspraksis liten vekt som rettskilde innenfor de fleste rettsområder, men i situasjoner hvor praksisen viser seg å være i favør av en privat part er det større grunn til å legge vekt på den som en rettskilde.<sup>31</sup>

Videre bruker vi veiledere, rundskriv, høringsuttalelser og kommentarer fra overordnede forvaltningsorganer, herunder departementer med instruksjer til hvordan underordnede forvaltningsorgan slik som plan- og sektormyndighetene, skal tolke og vektlegge gjeldende rett innenfor det aktuelle området. Vi vil benytte forvaltningspraksis som grunnlag for vår drøftelse av gjeldende rett, dette med et kildekritisk blikk.

## 1.5 Oppgavens oppbygning

Nedenfor gis en kort introduksjon av hva oppgaven inneholder. En lengre introduksjon av kapitlene finnes i starten av hvert enkelt kapittel.

### Kapittel 1 Innledning:

I dette kapittelet presenteres oppgavens tema og aktualitet. Her introduseres også oppgavens problemstilling og delproblemstillinger. Videre fremgår rammene for oppgaven gjennom avgrensninger mot temaer som ikke blir berørt. Kapittelet har en metodedel der det redegjøres hvordan oppgaven vil løses gjennom bruk av tradisjonell juridisk metode.

---

<sup>31</sup> Lilleholt, 2014, side 20

Kapittel 2 Kartlegging av relevant lovverk:

I dette kapitlet gir vi en oversikt over lovverk og litteratur av relevans for vårt tema. Tidvis vil vi utdype noe teori i forbindelse med drøftingene i kapitlene 3 til 5.

Kapittel 3 til 5 Drøftelse:

Inneholder drøfting av delproblemstillingene presentert ovenfor under overskriften “Tema og problemstilling”.

Kapittel 6 Hovedfunn og avsluttende refleksjon:

Avslutningsvis vil vi samle trådene og oppsummere våre hovedfunn, vil vi også komme med noen reflekterende sluttkommentarer.

## 2. Kartlegging av relevant lovverk

### 2.1 Kapittelintroduksjon

Dette kapittelet inneholder relevant teori som skal bidra til å belyse oppgavens problemstillinger og delproblemstillinger. Innholdet som presenteres her har til hensikt å danne rammeverket og teorigrunnet for den senere diskusjonen i kapittel 3, 4 og 5.

### 2.2 Plan- og bygningsloven

#### 2.2.1 Formål og hovedhensyn

Plan- og bygningsloven § 1-1 angir lovens formål og overordnede hensyn. Bestemmelsen er sentral ved tolkning av de enkelte bestemmelsene i loven, og ved forvaltningens utøving av skjønn i henhold til lovverket. Formålsbestemmelsen er imidlertid ikke uttømmende når det kommer til angivelsen av lovens oppgaver og hensyn i planleggingen. Loven er sektorovergripende, og den har ikke som formål å fremme noen spesifikke interesser fremfor andre. Loven gjelder generelt og for all samfunnsplanlegging, arealstyring og byggesaksbehandling. Den har til intensjon å være et verktøy for samordning og koordinering av interesser regulert i egne lover og forskrifter. Disse egne lovene og forskriftene virker sammen med plan- og bygningsloven.<sup>32</sup>

For denne oppgaven vil særlig følgende hensyn i formålsbestemmelsen i plan- og bygningsloven § 1-1 være av relevans: *“Loven skal fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner”* (første ledd), *“Planlegging etter loven skal bidra til å samordne statlige, regionale og kommunale oppgaver”* (andre ledd) og *“Planlegging og vedtak skal sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter”* (fjerde ledd).

Plan- og bygningsloven fremhever spesielt samordning som et sentralt prinsipp. Betydningen av dette er at det må legges stor vekt på en god samordning mellom plan- og bygningsloven og behandling etter sektorlovene.<sup>33</sup> Av plan- og bygningsloven § 3-1 fremgår flere viktige

---

<sup>32</sup> Jf. Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) side 170

<sup>33</sup> Jf. rundskriv H6-18 side 6



hensyn og oppgaver som skal vektlegges i planlegging etter loven.<sup>34</sup> I bestemmelsens andre ledd blir prinsippet om samordning igjen tatt opp, og da mer spesifikt i forhold til planleggingen, hvor det fremgår at:

*“Planleggingen skal fremme helhet ved at sektorer, oppgaver og interesser i et område ses i sammenheng gjennom samordning og samarbeid om oppgaveløsning mellom sektormyndigheter og mellom statlige, regionale og kommunale organer, private organisasjoner og institusjoner, og allmennheten”<sup>35</sup> (egen understrekning)*

I forarbeidene<sup>36</sup> til plan- og bygningsloven § 3-1 andre ledd, fremgår det at planlegging skal samordne offentlig virksomhet og beslutninger gjennom samarbeid både på et horisontalt og vertikalt nivå. Det fremgår i denne sammenheng at det med horisontalt nivå siktes til samarbeid “*mellom forskjellige sektorer og myndigheter*”, mens vertikalt samarbeid skjer “*mellom forvaltningsnivåene*”. På horisontalt nivå er det nærmere bestemt snakk om samordning mellom beslutninger og interesser som treffes av sektormyndighetene etter sektorlovene på samme beslutningsnivå. På vertikalt nivå er det snakk om samordning mellom beslutningsnivåer, herunder: statlig, fylkeskommunal og kommunal myndighet, innen samme beslutningssystem.<sup>37</sup>

---

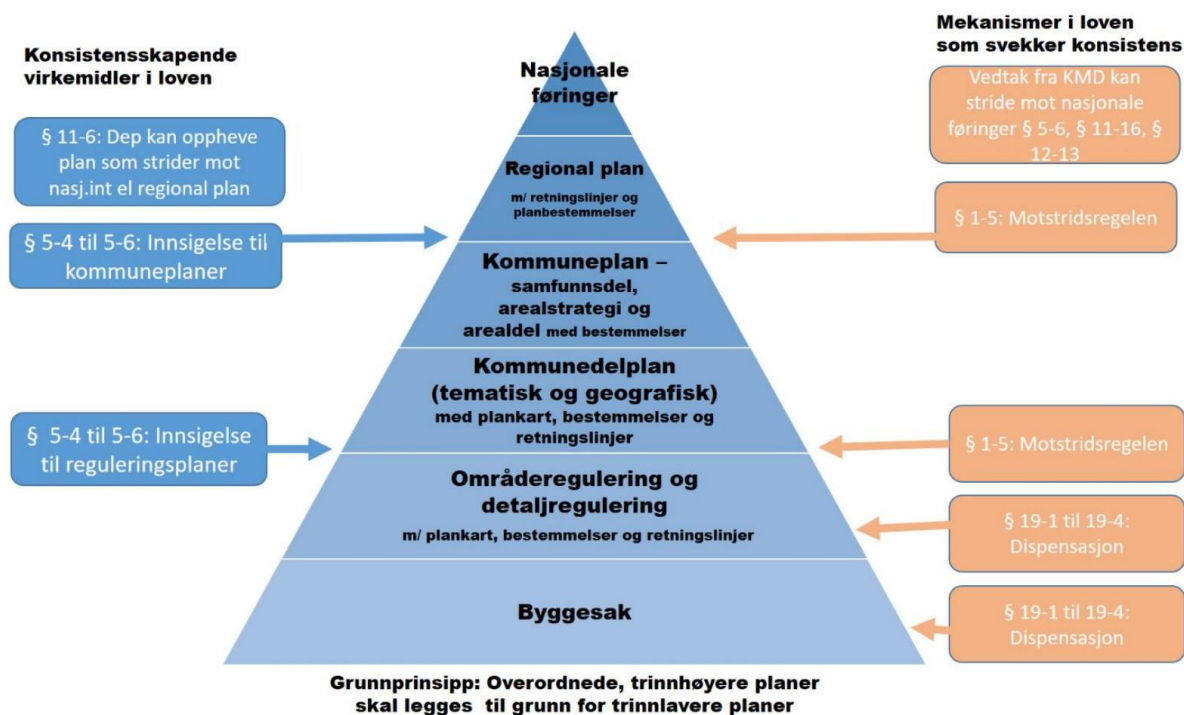
<sup>34</sup> Jf. Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) side 170

<sup>35</sup> Jf. plan- og bygningsloven § 3-1 andre ledd

<sup>36</sup> Jf. Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) side 181-182

<sup>37</sup> Jf. NOU 2001:7 side 74. (Stokstad et al., 2020, side 26)

## 2.2.2 Planhierarkiet



Figur 2 Planpyramiden hentet fra: Stokstad et al., 2020, side 15

Plan- og bygningslovens plansystem er basert på *vertikal samordning* mellom beslutningsnivåer i et hierarkisk system. Beslutningsnivåene fordeler seg på statlig, regionalt (fylkeskommunalt) og kommunalt nivå innenfor samme beslutningssystem, altså plansystemet.<sup>38</sup> Plan- og bygningsloven legger opp til styring ovenfra og ned, der trinnhøyere planer og føringer skal legges til grunn for trinnlavere planer, i et “*kaskadeprinsipp*”.<sup>39</sup> Dette forutsetter vertikal samordning mellom nivåene, noe som i NOU 2003:14 på side 126 trekkes frem som en bidragsfaktor til mer konsistent og samordnet planlegging og forvaltningspraksis. Et mulig hinder for prinsippet om konsistens mellom planer ligger i motstridsregelen i § 1-5 andre ledd:

*“Ny plan eller statlig eller regional planbestemmelse går ved eventuell motstrid foran eldre plan eller planbestemmelse for samme areal med mindre annet er fastsatt i den nye planen eller statlig eller regional planbestemmelse.”* (egen understrekning)

<sup>38</sup> Stokstad et al., 2020 side 13 - 15

<sup>39</sup> Holt og Winge 2019 side 58

Bestemmelsen innebærer at en plan som er nyere, men i utgangspunktet lavere i planhierarkiet, vil ha forrang ved motstrid. Prinsippet er i planjuridisk teori omtalt som *“sist i tid best i rett”*.<sup>40</sup> I Stokstad et al., 2020 på side 16-17 vises det til en upublisert ph.d.-avhandling<sup>41</sup> vedrørende regelen i § 1-5. Der uttales det at § 1-5 ikke innebærer noe annet enn det som følger av plansystemet, fordi overordnede planer som nevnt ovenfor skal legges til grunn for underordnet planlegging. Hvis kommunen derimot ukritisk vedtar planforslag fra private forslagstillere som strider mot overordnet plan, uten å foreta endringer for å tilpasse til overordnet plan, vil planene bli gyldige selv om de skulle være i strid med overordnede planer og interesser.<sup>42</sup>

### 2.2.3 Kontrollmekanismen i loven

Reglene om innsigelse fremgår av plan- og bygningsloven §§ 5-4 til 5-6 og er et viktig konsistensskapende virkemiddel i loven. Innsigelsesinstituttets funksjon i planprosessen er å virke som en kontrollmekanisme som sikrer statlige og regionale interesser i kommunens planlegging.<sup>43</sup> Innsigelsesadgangen har til hensikt å sikre at kommunene ikke vedtar planer i strid med disse interessene. Innsigelsesmuligheten ligger normalt til planer på kommunalt nivå.<sup>44</sup> Adgangen til å fremme innsigelse til reguleringsplaner fremgår av plan- og bygningsloven § 12-13, og for kommuneplaner fremgår tilsvarende innsigelsesmuligheter av § 11-16. Det fremgår av rapporten til Stokstad et al. 2020 side 16 at forarbeidene til plan- og bygningsloven henviser til at en av de viktigste samordningsmekanismene nettopp er retten til å fremme innsigelse til kommunale planer.

På den annen side forutsetter dette at innsigelsesretten blir tatt i bruk. Det fremgår blant annet av nyere forarbeider, ref. uttalelser i Prop. 1 S (2017-2018) side 23 og Meld. St 18 (2016-2017) side 154, at terskelen for å fremme innsigelser er hevet de senere år og at det i dag tas større hensyn til det lokale selvstyret følger av rapporten til Stokstad et al. 2020. I rapporten vises det også til at Kommunal- og moderniseringsdepartementet, heretter omtalt som KMD, helt siden 2014 har signalisert at innsigelsesadgangen skal forbeholdes de viktigste sakene.<sup>45</sup>

---

<sup>40</sup> Holth & Winge, 2019 side 62

<sup>41</sup> Heretter omtalt som Minde 2021

<sup>42</sup> Stokstad et al. 2020 side 16 - 18

<sup>43</sup> Stokstad et al. 2020 side 16 - 17

<sup>44</sup> Jf. Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) side 191

<sup>45</sup> Stokstad et al. 2020 side 16-17

NVE har dessuten en egen veileder 2/2017 om *“Nasjonale og vesentlige regionale interesser innen NVEs saksområder i arealplanlegging”* som *“Grunnlag for innsigelse”*. Denne beskriver hva som anses som nasjonale og regionale interesser blant annet i forhold til energianlegg, og hvordan disse kan ivaretas både i kommune- og reguleringsplaner etter plan- og bygningsloven, slik at det unngås unødvendige innsigelser.<sup>46</sup> Veilederens kapittel 5 omhandler *“Overføringslinjer og produksjonsanlegg for elektrisk kraft”*. Her fremgår det at hensynet til eksisterende og planlagte elektriske anlegg for omforming, overføring eller produksjon av elektrisk energi i medhold av gitt anleggskonsesjon, er av nasjonal og vesentlig regional interesse, jf. plan- og bygningsloven § 1-3.<sup>47</sup> Dette sikter til elektriske anlegg som er tillatt i medhold av anleggskonsesjon som del av regionalnettet eller transmisjonsnettet, tidligere kjent som sentralnettet.<sup>48</sup>

#### 2.2.4 Kobling mellom plan- og bygningsloven og sektorlovene

Horisontal samordning regnes som nevnt tidligere som samordning mellom beslutninger og interesser som treffes av sektormyndighetene etter sektorlovene på samme beslutningsnivå, og planmyndighetenes beslutninger i medhold av plan- og bygningsloven.<sup>49</sup> Dette gir ifølge rapporten til Stokstad et al. 2020 på side 21 ulike modeller for kobling (koblingsmodeller) mellom plan- og bygningsloven og sektorlovene. Disse kan inndeles i en systematikk, som enten krever at det plansystemet skal benyttes for planlegging av tiltakene (planmodellen). Et system som enten gir en plan forrang for sektorlov, eller som gir sektorloven forrang for plan (farrangsmodellen). Til slutt har man de likestilte systemer i midten av disse av plan og farrangsmodellen (likestillingsmodellen).<sup>50</sup>

---

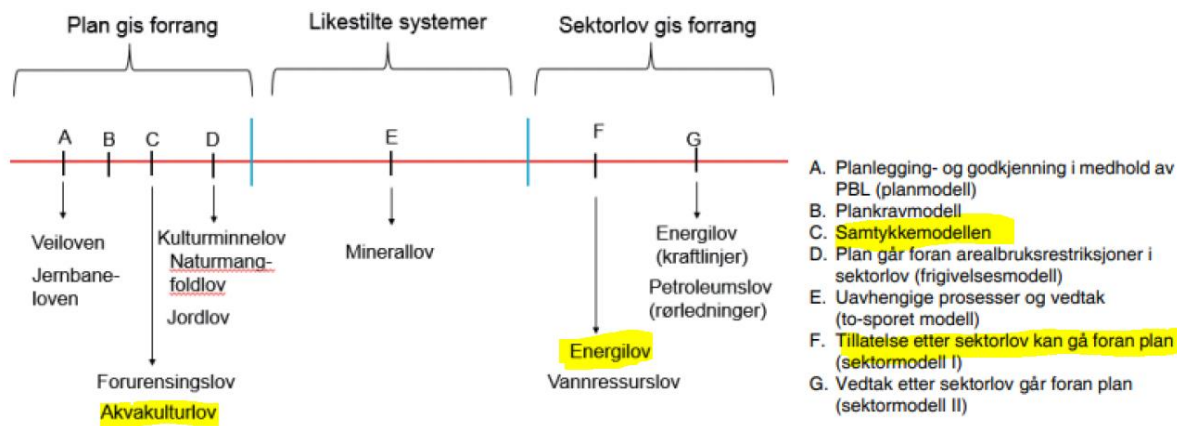
<sup>46</sup> a.NVE 2017

<sup>47</sup> b.NVE 2017 side 12

<sup>48</sup> Se punkt 2.4.2 for definisjonen av disse.

<sup>49</sup> Stokstad et al. 2020 side 26.

<sup>50</sup> Stokstad et al. 2020 side 21 og 96.



Figur 3 Grovskisse av ulike lovers koblinger mot plan- og bygningsloven. (Winge, 2017). Egne markeringer i gult.

Av disse tre hovedkategoriene for horisontal samordning, vil vi i utgangspunktet fokusere på *forrangmodellen* som er mest sentral for vår oppgave. Denne modellen skiller igjen mellom sektorlover som gir planer etter plan- og bygningsloven forrang, for eksempel akvakulturloven § 15 a) som vi kommer tilbake til i punkt 2.3.4, og sektorlover som gir sektorlovene forrang foran plan- og bygningsloven, for eksempel energiloven, noe vi behandler i punkt 2.4.4.<sup>51</sup> Etter vårt syn kan denne inndelingen på mange måter sammenlignes med et vikepliktssystem der sektorlov viker for plan på den ene siden, mens plan må vike for sektorlov på den andre siden. Winge (2017) viser i tillegg til at akvakulturloven § 15 andre ledd, opererer med en såkalt “samtykkemodell” vist som C i figur 3. Denne modellen åpner for at det kan gis akvakulturtillatelse av sektormyndighetene før planmyndighetene har avklart planforholdene etter plan- og bygningsloven. Vilåret er at planmyndighetene samtykker til en slik behandling.<sup>52</sup> Vi vil komme nærmere tilbake til dette under punkt 2.3.5 om “Samtykkemodellen”.

## 2.2.5 Kommunens plikt til å utarbeide kommuneplanens arealdel i sjø

Det fremgår av ordlyden i plan- og bygningsloven § 3-3 andre ledd at det er opp til kommunen ved kommunestyret å vedta kommunal planstrategi, kommuneplan og reguleringsplan. Det er altså kommunene som er ansvarlige for å utarbeide plan. Av § 11-1 første ledd fremgår det at kommunen skal ha en samlet kommuneplan for hele kommunen, samt hva den skal bestå av. En kommuneplan har tre deler: en samfunnsdel med langsiktige

<sup>51</sup> Stokstad et al. 2020 side 96

<sup>52</sup> Winge (2017) s. 14

mål og strategier regulert i § 11-2, en handlingsdel regulert i § 11-1 med årlig revidert fireårsplan av hvordan planen skal følges opp, og en arealdel.

Nærmere bestemmelser om kommuneplanens arealdel fremgår av § 11-5. Her fremgår det at det skal utarbeides arealplan for *“hele kommunen”*. Det kan i tillegg utarbeides arealplaner for deler av kommunen der det er nødvendig, jf. § 11-5 (1). I forarbeidene<sup>53</sup> finner vi bakgrunnen for bestemmelsen:

*“En samlet arealplan er nødvendig for å sikre en planmessig og forsvarlig arealutnytting, og for å beskytte arealene mot uoverveide arealinngrep og uhensiktsmessig bygge- og anleggsvirksomhet mv.”*

Det er altså for å sikre at inngrep, anlegg og byggetiltak er tilstrekkelig overveid og i samsvar med resten av kommuneplanen, at bestemmelsen om at hele kommunen skal planlegges felles er inntatt.

Et viktig spørsmål å finne ut av er hva som ligger i begrepet *“hele kommunen”* og hvor langt dette er ment å gjelde utover i sjø. Det er to begrensinger vi da er nødt til å ta stilling til: hvor langt strekker kommunens areal seg i sjø, og hvor langt strekker plan- og bygningslovens virkeområde seg i sjø?

### **Hvor langt ut i sjø strekker kommunen seg?**

Av forarbeidene<sup>54</sup> til Inndelingslova<sup>55</sup>, fremgår det at *“Det er rekna som sikker rett at området for kystkommunane strekkjer seg ut til territorialgrensa”*. I Høyesterettsdommen Gulen<sup>56</sup> vises det også til flere kilder på side 1416 som taler for at området for kystkommunene strekker seg ut til territorialgrensen. Et langt snevrere syn legges til grunn i NOU: 2003:14 på side 245 der Planutvalget i forslaget om utvidelse av lovens virkeområde uttaler:

*“Kommunegrensene anses å stanse ved grunnlinjen, og sjøområdene utenfor grunnlinjen, herunder overflaten, vannsøylen, sjøbunnen og undergrunnen, tilhører Staten og reguleres av statlige myndigheter alene.”*

---

<sup>53</sup> Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) side 210

<sup>54</sup> Ot.prp. nr. 41 (2000-2001) side 21-22

<sup>55</sup> Lov 15.juni 2001 nr. 70 om fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser

<sup>56</sup> Jf. RT-2002-1411

I denne sammenheng peker Planutvalget på at kommunens planmyndighet dermed ikke går utenfor grunnlinjene og at planlegging av disse områdene må gjøres av og sammen med staten. Denne forståelsen omtales blant annet i kommentarutgaven til plan- og bygningsloven<sup>57</sup> som i beste fall omdiskutert. Det vises også der til at man har moderert seg og er mer tilbakeholden i den påfølgende proposisjonen.<sup>58</sup> På bakgrunn av dette, høyesterettsdommen nevnt ovenfor, og det faktum at det ikke er tatt noe uttrykkelig forbehold i lovteksten i plan- og bygningsloven § 1-2 (virkeområdebestemmelsen), kommer kommentarutgaven til plan og bygningsloven<sup>59</sup> frem til at kommunen i prinsippet kan vedta planer med virkning helt ut til en nautisk mil utenfor grunnlinjen.

Det kan også nevnes at forståelsen av at kommunegrensene strekker seg ut til territorialgrensen er lagt til grunn i inntegninger i kartløsninger som for eksempel i Kartverkets Norgeskart.<sup>60</sup>

### ***Lovens virkeområde ut i sjø***

Plan- og bygningslovens virkeområde fremgår av § 1-2. For sjøområder gjelder bestemmelsens andre ledd:

*“I sjøområder gjelder loven ut til én nautisk mil utenfor grunnlinjene.”* (egen understrekning)

Ordlyden i bestemmelsen om rekkevidden av virkeområdet i sjø er klar. Gulating lagmannsrett<sup>61</sup> uttaler at dette innebærer at det kan vedtas bindende arealplaner for området helt ut til en nautisk mil utenfor grunnlinjen, og at tiltak i sjø, herunder plassering av midlertidige innretninger, er underlagt plan- og bygningslovens alminnelige regler.<sup>62</sup>

---

<sup>57</sup> Innjord og Zimmermann 2020 side 9

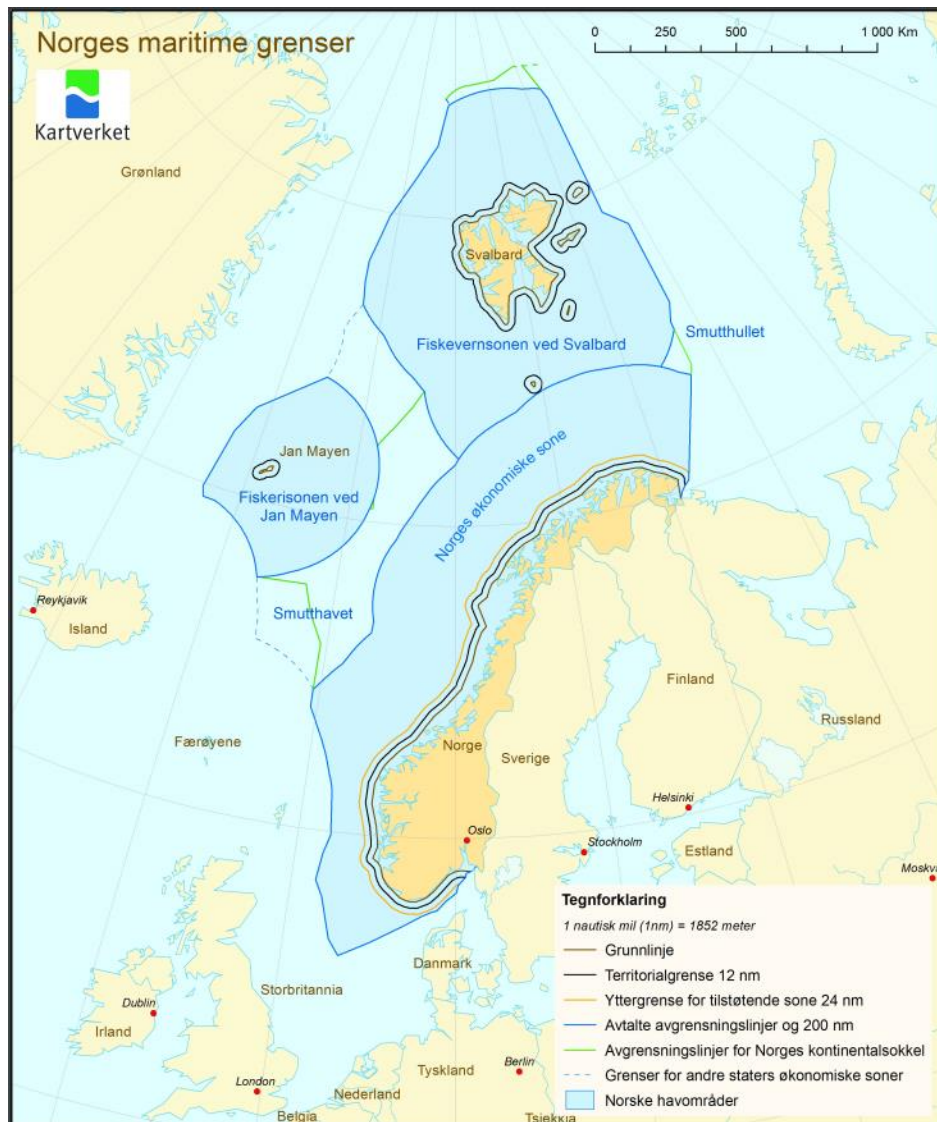
<sup>58</sup> Ot.prp nr. 32 (2007-2008) side 172

<sup>59</sup> Innjord og Zimmermann 2020 side 10

<sup>60</sup> Norgeskart, u.å.

<sup>61</sup> Jf. RG-2004-1039, Uttalelsen er fra Gulating lagmannsrett i en sak som ble behandlet etter den tidligere plan- og bygningsloven av 1985.

<sup>62</sup> Innjord og Zimmermann 2020 side 9



Figur 4 Kart over Norges maritime grenser, som viser grunnlinjen som er avgrenset langs kysten i mørk brun farge. Tilgjengelig fra: <https://www.kartverket.no/til-lands/fakta-om-norge/maritime-grenser> (lest 23.02.2021)

Grunnlinjen er beskrevet i “*forskrift om grunnlinjene for norsk sjøterritorium*”<sup>63</sup> og strekker seg langs kysten via punkter på de ytterste skjær og holmer. Lovens virkeområde i sjø<sup>64</sup> er i gjeldende lov utvidet sammenlignet med tidligere lovgivning,<sup>65</sup> hvor det fulgte av plan- og bygningsloven av 1985 § 1.<sup>66</sup> om virkeområdet at “*For sjøområder gjelder loven ut til grunnlinjene*”.

<sup>63</sup> FOR-2002-06-14-625

<sup>64</sup> Jf. plan- og bygningsloven § 1-2 andre ledd “*I sjøområder gjelder loven ut til én nautisk mil utenfor grunnlinjene*”

<sup>65</sup> Jf. Ot. prp. nr. 32 (2007-2008) side 173.

<sup>66</sup> Opphev. Lov 14. juni 1985 nr. 77 Plan- og bygningsloven, omtalt som plan- og bygningsloven av 1985



Den tidligere lovens virkeområde ut til grunnlinjen hadde sin bakgrunn i beregningen av de territoriale grensene for sjøområdene.<sup>67</sup> Dette medførte at kommunens adgang til å planlegge i sjøområder tidligere var begrenset til å ligge innenfor grunnlinjene.<sup>68</sup>

Den utløsende årsaken til utvidelsen av plan- og bygningslovens virkeområde til en nautisk mil utenfor grunnlinjene er i gjeldende lov ikke først og fremst begrunnet i hensynet til et økt behov for kommunal planlegging i sjøområdene utenfor grunnlinjene. Årsaken til utvidelsen av virkeområdet har sammenheng med gjennomføringen av EUs vannressursdirektiv 2000/60/EF i Norge, som var planlagt etter plan- og bygningsloven, og som virker ut til en nautisk mil utenfor grunnlinjene. Det uttrykkes imidlertid i forarbeidene at utvidelsen av virkeområdet også kan bidra til å dekke et behov for en bedre og samlet kystzoneplanlegging, hvor blant annet sjøfarts- og fiskeriinteresser og behov for vern trekkes frem og taler for utvidelsen. Videre henvises det til at slik planlegging i det utvidede området normalt bør skje i samsvar med plan- og bygningsloven § 3-6 om felles planleggingsoppgaver.<sup>69</sup>

Ordlyden i § 11-7 kan tale i retning av at kommunen ikke har plikt til å planlegge alt areal, første ledd lyder:

*“Kommuneplanens arealdel skal i nødvendig utstrekning vise arealformål som er angitt i nr. 1 til 6. Hovedformålene kan etter behov inndeles i angitte underformål”*

Bruken av formuleringen “i nødvendig utstrekning” er her verdt å merke seg. Denne formuleringen finner vi flere steder i loven og vi ser det som hensiktsmessig å innta et utdrag fra dommen HR-2021-953-A, også kjent som Selvaag-saken. Her drøfter Høyesterett det samme uttrykket som finnes i plan- og bygningsloven § 12-7, i relasjon til § 12-7 nr. 10 om rekkefølgekrav:

*“Uttalelser i juridisk teori gir ikke noe entydig bilde. I Pedersen mfl., Plan- og bygningsrett, 3. utgave 2018, side 340 uttaler forfatterne at et rekkefølgekrav etter § 12-7 nr. 10 må være «påkrevet» som følge av utbyggingen, at tiltaket må ha «tilstrekkelig sammenheng» med eiendommen og at det må utgjøre «et behov som utløses» ved utbyggingen. På den annen side heter det i Frihagen, Plan- og bygningsloven, kommentarutgave, 1989 på side 250 at uttrykket «i nødvendig*

---

<sup>67</sup> Jf. Lov 27.juni 2003 nr. 57 om Norges territorialfarvann og tilstøtende sone, heretter omtalt som territorialfarvannsloven eller terfl. § 1 annet ledd og § 2

<sup>68</sup> Jf. Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) side 172

<sup>69</sup> Jf. Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) side 173

*utstrekning» i plan- og bygningsloven 1985 § 26 er «en frase uten rettslig betydning». Jeg finner ikke grunn til å gå inn på de øvrige uttalelsene det er vist til, men bemerker at de synes å innfortolke sterkere begrensninger i adgangen til å stille rekkefølgekrav enn det Frihagen gjør.»*

Det uttales videre:

*“Kommunen kan bare oppstille rekkefølgebestemmelser for å dekke reelle behov som utløses eller forsterkes av utbyggingen, eller for å avhjelpe ulemper denne fører til. I dette ligger at det må være en slik relevant og nær sammenheng mellom tiltaket og utbyggingsprosjektet at det er berettiget å kreve at utbyggingen gjennomføres i en bestemt rekkefølge. Det er ikke i seg selv tilstrekkelig at infrastrukturtiltaket anses formålstjenlig eller ønskelig hvis tiltaket ikke står i en slik sammenheng med det nye prosjektet. Rent fiskale hensyn kan ikke begrunne vedtak etter § 12-7 nr. 10”*

I forarbeidene<sup>70</sup> er følgende sagt om bestemmelsen i § 11-7 første ledd:

*“Første ledd legger forutsetningsvis opp til at det skal angis arealformål for hele planområdet. Bestemmelsen slår videre fast at det skal skilles mellom hovedformålene. Det vil si at planen må utformes slik at det framgår hvilket arealformål som skal gjelde for et areal. Det bør skilles mellom hva som er nytt formål og hva som er videreføring av eksisterende arealbruk. Hovedformål kan suppleres og virke sammen med hensynssoner og bestemmelser. Det kan være aktuelt å fastsette visse formålskombinasjoner i forskrift, dersom det skulle vise seg å være konkrete behov for dette. Ordningen hittil med mulighet for å unnta et område fra rettsvirkning utgår.”<sup>71</sup> (egen understrekning)*

Ordningen det her siktes til er plan- og bygningsloven av 1985 § 20-4 andre ledd bokstav h):

*“For nærmere angitte arealer kan fastsettes at angivelse av arealbruk etter første ledd ikke skal ha rettsvirkninger etter § 20-6 annet ledd. Planen vil i tilfelle heller ikke ha virkning etter § 20-6 tredje ledd.”*

I forarbeidene er altså muligheten for å avsette områder i plan uten rettsvirkning aktivt fjernet.

---

<sup>70</sup> Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) side 213

<sup>71</sup> Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) side 213

## **Relevant forvaltningspraksis og uttalelser fra lovavdelingen i KMD:**

Utdragene her er tatt ut med endel overskytende stoff. De relevante delene er understreket og vil bli trukket frem som del av drøftelsen i neste kapittel.

På regjeringens nettsider under spørsmål og svar tilknyttet gjeldende plan- og bygningslov, sist oppdatert 01.07.20, finner vi følgende:

*“Spørsmål: Må alt areal i kommunen være dekket av et arealformål i kommuneplanens arealdel?”*

*Svar: Det følger at pbl. § 11-5 at alt areal i kommunen skal dekkes med arealformål i kommuneplanen. Det er to unntak fra denne regelen. Det ene er der det foreligger innsigelse til plan og det andre er der reguleringsplan skal videreføres uendret. Dette framgår av den nasjonale produktspesifikasjonen for arealplan og digitalt planregister del 1 kap. 1.5.1 og 1.5.2. Omtalen vil etter hvert bli flyttet til kommuneplanveilederen Område med innsigelse kan tegnes med hvitt. Område som omfatter reguleringsplan som skal videreføres uendret kan tegnes med hvitt, men med hensynssone over. Det er heller ikke et krav at alt sjøareal i kommunen skal inngå i planen dersom det ikke er behov for å avklare arealbrukskonflikter.”<sup>72</sup> (egen understreking)*

Vi finner også spørsmålet:

*“Omfatter kravet i pbl. § 11-5 om at kommunen skal ha en arealplan for hele kommunen også kommunens sjøarealer?”*

Og svar:

*“Nei, det er ikke noe krav om at kommuneplanens arealdel skal omfatte hele kommunens sjøareal. Det vises her til veileder om planlegging i sjø.”<sup>73</sup>*

Den aktuelle veilederen det her vises til er veilederen “Planlegging i sjøområdene” utgitt av KMD i mai 2020, hvor følgende fremgår på side 16:

*“Kommunens plikt til å utarbeide en arealdel for sjøområdene*

*Kommunen er forpliktet til å ha en kommuneplan som er oppdatert og i samsvar med behovet for planavklaringer. I sjøområdene kan både næringer, behov og*

---

<sup>72</sup> a.KMD,2020

<sup>73</sup> a.KMD,2020

*kunnskapsgrunnlaget endres raskt, og kommunene bør ta hensyn til dette når de vurderer om kommuneplanens arealdel skal revideres. I vurderingen av hva som er kommunens planleggingsbehov, må det tas hensyn til innspill både fra næringslivet, organisasjoner, lokalbefolkningen, fylkeskommunen og berørte statlige myndigheter.*

*Alle kystkommuner bør derfor ha en arealdel til kommuneplanen der det er gjort en konkret vurdering av arealbruken i kystnære farvann, og foretatt en avveining mellom ulike interesser og hensyn. Det skal som hovedregel lages reguleringsplan for større bygge- og anleggstiltak.*

*Konsekvensen av mangel på planoppdatering kan være at kommunene reduserer sine styringsmuligheter gjennom arealplaner. I stedet for å være et viktig virkemiddel for bærekraftig og god tilrettelegging for næringslivet og andre formål, vil utdaterte planer kunne utgjøre et hinder for slik utvikling.*

*Les mer i veileder om kommuneplanens arealdel.”<sup>74</sup>*

Den aktuelle veilederen det linkes til her er “Kommuneplanens arealdel: Utarbeiding og innhold” som er utgitt april 2012. Her fremgår følgende om arealformål på side 39:

*“Det følger av plan- og bygningsloven § 11-5 at alt areal i kommunen skal dekkes med arealformål i kommuneplanen. Det er tre unntak fra denne regelen. Det ene er der det forligger innsigelse til en plan, det andre er der reguleringsplan skal videreføres uendret. Dette følger av NPAD del 1 kapittel 1.5.1 og 1.5.2. Område med innsigelse skal vises som hvitt inntil innsigelsesspørsmålet er avklart. Det må imidlertid klart framgå hvilket formål kommunestyret har vedtatt. Område som omfatter reguleringsplan som skal videreføres uendret kan tegnes hvitt men med hensynssone over, dersom en ikke ønsker å vise reguleringsplanens formål på plankartet som en illustrasjon. Det siste og tredje unntaket gjelder den muligheten en kommune har til å la være å planlegge sjøarealer som det ikke knytter seg planbehov til.”<sup>75</sup> (egen understreking)*

---

<sup>74</sup> b.KMD (2020)

<sup>75</sup> Miljøverndepartementet (2012)

Videre fremgår følgende på side 51:

*“Alle arealene i kommunen (landarealet, vann og elv) skal disponeres med formål. Sjøarealene bør også være med (der det er hensiktsmessig å avklare arealbruken), selv om det ikke er plikt til det. Videre kan fastsettelse av arealplan for sjøarealene (kystsonen) i kommunene være relevant del av regional tiltaksplan under vannforskriften. Underformålene som kommunen kan velge å benytte etter behov er nærmere fastlagt i lov og forskrift.”<sup>76</sup>*

### **Annen litteratur på området:**

I en artikkel i Kart og Plan 2014 side 225 skriver Ingunn Elise Myklebust:

*“Particular responsibility for implementation of planning is still placed with the municipalities, which according to paragraph 11-5, first paragraph, are obliged to have and to update a land use plan for the entire municipality. Areas of coastal waters are not excluded from this general plan requirement. There is still a prerequisite in the preparatory works, that planning in the marine maritime area must be demarcated by the municipal planning needs (10)<sup>77</sup>. The level of detail of the municipal planning in the coastal zone, and the geographic extent of the plan, will therefore vary. The only exception for municipal land use planning is electricity and petroleum, which are not covered by the Act, cf. Section 1-3.”*

I rundskriv H6-18, utarbeidet av KMD, fremgår følgende på side 8:

*“Plan- og bygningsloven legger opp til at hele kommunens areal, også sjøområdene, skal være dekket av juridisk bindende planer. Det er kommuneplanens arealdel som skal sikre dette. Planlegging må tilpasses etter behovet, og det vil derfor variere hvor detaljert kommuneplanen bør være. Plan- og bygningslovens krav om reguleringsplan for større bygge- og anleggstiltak gjelder også i sjø. Hva som er større bygge- og anleggstiltak beror på en konkret vurdering av forholdene på stedet.”*

---

<sup>76</sup> Miljøverndepartementet (2012)

<sup>77</sup> I fotnote (10) i sitatet til Ingunn Elise Myklebust henviser hun til følgende forarbeider Ot.prp.no.32 (2007–2008), p. 172. Hvilket er “Merknadene til § 1-2 Lovens virkeområdet”.

I Stokstad et al., 2020, side 59 fremgår følgende:

*“Slik vi ser det har kommunene gjennom pbl. § 11-5 en plikt til å planlegge i sjø. Innenfor en nautisk mil utenfor grunnlinjene må derfor reguleringsplanplikt for akvakulturtiltak vurderes etter pbl. § 12-1.”*

I samme rapport på side 62 fremgår at:

*“Plan- og bygningsloven § 11-5 slår fast at kommunen skal ha en arealdel som dekker hele kommunens areal. Kommunenes areal omfatter også dens sjøarealer. Plan- og bygningsloven § 12-1 tredje ledd slår fast en generell reguleringsplanplikt for større bygge- og anleggstiltak, og andre tiltak som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn. Unntak fra dette klare og generelle utgangspunktet i plan- og bygningsretten krever et klart rettslig grunnlag. Særlig gjelder dette når det har vært en helt sentral og klar målsetting med plan- og bygningsloven av den skal være sektorovergripende og at tillatelser som gjelder arealbruk skal skje i henhold til en plan, ikke som en eller flere enkelttillatelser.”*

I boka Plan- og bygningsrett av Pedersen et al. (2018) skrives det på side 205:

*“I tillegg til samfunnsdelen skal kommuneplanen ifølge pbl. § 11-5 inneholde en arealdel som dekker hele kommunens område, både land- og vannområder”*

Kommuneplanens arealdel skal også omfatte plankart, jf. § 11-5 andre ledd. Plankartet skal vise arealformål og hensynssoner, og er etter § 11-6 rettslig bindende for fremtidig arealbruk. Tiltak etter § 1-6 må ikke være i strid med planens arealformål. Blant underformålene i § 11-7 (6) finner vi blant annet akvakultur.

Fra forarbeidene<sup>78</sup> fremgår det at underformålene kan kombineres, og at de sammen med hensynssoner etter § 11-8 er ment å gi anledning til å *“se strandsone og sjø og vannareal i sammenheng”*. Dette er også i tråd med lovens formål om å samordne og gi grunnlag for bruk og vern av ressurser på en bærekraftig måte for den enkelte, samfunnet og fremtidens generasjoner, jf. § 1-1.

---

<sup>78</sup> Jf. Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) på side 216

## 2.2.6 Kommunens rett og plikt til å utarbeide reguleringsplan i sjø

Det er viktig for i vår oppgave å avklare hva som faller innenfor eller utenfor reguleringsplikten, særlig med tanke på akvakultur.

Av § 12-1 første ledd fremgår det at en:

*“Reguleringsplan er et arealplankart med tilhørende bestemmelser som angir bruk, vern og utforming av arealer og fysiske omgivelser”.*

Reguleringsplan er en arealplan med et avgrenset geografisk virkeområde innenfor den kommunen den er fastsatt i,<sup>79</sup> og som omfatter bruk og vern i bestemte områder for å gi grunnlag for avklaring av hvilke bygge- og anleggstiltak som skal tillates gjennomført i det aktuelle planområdet.<sup>80</sup>

Det finnes to typer reguleringsplaner:<sup>81</sup> områdereguleringer<sup>82</sup> og detaljreguleringer.<sup>83</sup> En områderegulering er i utgangspunktet kommunens eget verktøy for å gi mer detaljerte områdevisse avklaringer av arealbruken enn det de kan gjøre i kommuneplanens arealdel, men kan også overlates til andre myndigheter eller private.<sup>84</sup> En detaljregulering er, som det ligger i ordet, mer spesifikk, og kan for eksempel handle om enkelttiltak eller arealendringer. Forslag til detaljreguleringer fremmes ofte av private tiltakshavere. Detaljregulering kan skje på grunnlag av enten kommuneplanens arealdel direkte, eller som utfylling eller endring av områderegulering eller annen vedtatt reguleringsplan. For detaljreguleringsforslag fra private må forslagsstiller *“innholdsmessig følge opp hovedtrekk og rammer i kommuneplanens arealdel og foreliggende områdereguleringer”*.<sup>85</sup>

Det er krav om reguleringsplan der det er bestemt i kommuneplanens arealdel, og *“der det ellers er behov for å sikre forsvarlig planavklaring og gjennomføring av bygge- og anleggstiltak, flerbruk og vern i forhold til berørte private og offentlige interesser”*.<sup>86</sup> Det er også etter § 12-1 tredje ledd et krav om reguleringsplan for gjennomføring av større bygge- og anleggstiltak *“som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn”*. I samme paragraf,

---

<sup>79</sup> Holth & Winge, 2019, side 111

<sup>80</sup> Jf. Ot.prp. nr. 32 (2007-200) side 229

<sup>81</sup> Jf. plan- og bygningsloven § 12-1 fjerde ledd

<sup>82</sup> Jf. plan- og bygningsloven § 12-2

<sup>83</sup> Jf. plan- og bygningsloven § 12-3

<sup>84</sup> Jf. plan- og bygningsloven § 12-2 andre ledd

<sup>85</sup> Jf. plan- og bygningsloven § 12-3 tredje ledd

<sup>86</sup> Jf. plan- og bygningsloven § 12-1 andre ledd

tredje ledd siste punktum finner vi videre unntak fra reguleringsplikten for konsesjonspliktige anlegg for produksjon av blant annet energi.<sup>87</sup>

Bestemmelsen i § 12-1 tredje ledd første punktum er i stor grad en videreføring av bestemmelsen i § 23 nr. 1 første ledd første punktum i plan- og bygningsloven av 1985 der det også var krav om reguleringsplan for “*større bygge- og anleggstiltak*”. I forarbeidene til den tidligere loven uttalte departementet følgende om behovet for presisering av denne bestemmelsen:

*“Fylkesmannen i Oslo og Akershus, Sogn og Fjordane fylkeskommune og Ålesund kommune mener det er behov for en presisering av "større bygge- og anleggsarbeider". Departementet mener dette må bero på et skjønn og vil nødvendigvis måtte variere etter forholdene i den enkelte kommune. Det er i første omgang bygningsrådet som må ta stilling til spørsmålet. Departementet finner det derfor ikke hensiktsmessig i loven å gi noen nærmere definisjon av "større bygge- og anleggsarbeider". Dersom det blir behov for det, kan det gis forskrifter til utfylling av loven på dette punkt.”<sup>88</sup> (egen understrekning)*

Det fremgår av det departementet sier at tiltaket må sees i forhold til den konkrete situasjonen, hvor i landet tiltaket befinner seg og beliggenheten av tiltaket, samt at denne vurderingen som hovedregel ligger til bygningsrådet, det vil si at dette er en politisk vurdering.

Bestemmelsen i gjeldende lov oppstiller altså to alternative vilkår som medfører planplikt: Tiltakets størrelse, og tiltakets virkning for miljø og samfunn. Noen ytterligere avklaring av hva dette innebærer finner vi ikke i loven. I forarbeidene finner vi imidlertid en noe mer utdypende forklaring av begrepene:

*“Visse tiltak vil alene i kraft av størrelsen utløse reguleringsplikt. I andre tilfeller kan tiltak som ikke i seg selv er så store, men der virkningene for omgivelsene er omfattende eller usikre, føre til reguleringsplikt. Dette kan være aktuelt for tiltak som plasseres i sårbare områder med f.eks. særlig verdifullt kultur- eller naturlandskap, områder som er preget av bevaringsverdig bebyggelse eller på annen måte har særlig vernekarakter.”<sup>89</sup>*

---

<sup>87</sup> Se nærmere om dette i punkt 2.4.4

<sup>88</sup> Jf. Ot.prp. nr. 56 (1984-1985) side 59

<sup>89</sup> Jf. Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) side 228



Denne uttalelsen er i stor grad lik departementets uttalelse i Ot.prp. nr. 51 (1987-1988) side 53. Det er i dette forarbeidet det først dukker opp at det ikke bare på grunnlag av tiltakets størrelse kan utløses reguleringsplikt, men også på grunnlag av tiltakets virkninger og hensyn til særlig sårbare områder.<sup>90</sup> At tiltakets virkning på miljø og samfunn nå er kommet inn i den gjeldende plan- og bygningsloven er altså ikke ment som en realitetsendring, kun en kodifisering av gjeldende rett.

I samme avsnitt som sitert ovenfor uttaler departementet videre:

*“Normalt vil bygge- og anleggstiltak i nye byggeområder være å anse som større bygge- og anleggsarbeider som vil kreve reguleringsplan, med mindre det er gitt bestemmelser i kommuneplanens arealdel om mindre og spredt utbygging etter § 11-10 nr. 1 og § 11-11 nr. 1 og 2.”<sup>91</sup>*

Dette tydeliggjør at nye tiltak i ubebygde områder nesten alltid vil kreve reguleringsplan. Samtidig sies det at der kommuneplanen åpner for mindre og spredt utbygging etter plan- og bygningsloven § 11-10 nr. 1 og § 11-11 nr. 1 og 2, kan det motsatte være tilfelle. Om angivelsen av disse bestemmelsene er ment uttømmende, er ikke klart utfra hva som fremgår av forarbeidene.<sup>92</sup> Om det slik sett kan sies at unntaket fra planplikten også må anses å gjelde for § 11-11 nr. 3 til 7 om blant annet bruk og vern, samt regulering av blant annet akvakultur, er derfor ikke klart. Det at man har valgt å trekke ut bestemte nummer i omtalen i forarbeidene kan imidlertid tale for at det kun er tiltak etter disse numrene som kan unntas fra planplikten.

I høyesterettssaken Kvinnherad energi ble spørsmålet om reguleringsplikt tatt opp.<sup>93</sup> I avsnitt 46 uttaler Høyesterett seg om sin forståelse av loven og forarbeidene på dette punkt. Saken ble behandlet etter plan- og bygningsloven av 1985, men som sagt ovenfor var bestemmelsen i denne loven innholdsmessig den samme som i gjeldende lov og dommen er derfor fortsatt relevant:

*“Jeg forstår lov og forarbeider slik at plikt til å regulere foreligger når tiltaket i seg selv eller konsekvensene av tiltaket vil medføre vesentlig endringer i det bestående*

---

<sup>90</sup> Jf. Ot.prp. nr. 51 (1987-1988) side 53

<sup>91</sup> Jf. Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) side 228

<sup>92</sup> Jf. Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) side 228

<sup>93</sup> Jf. Rt-2009 side 354

*miljø eller utløser behov for andre tiltak som samlet kan gi større virkninger. Noen tiltak vil alene i kraft av størrelsen utløse plikt til å utarbeide reguleringsplan. Som det framgår av forarbeidene, vil reguleringsplikten variere sterkt etter forholdene i den enkelte kommune og fra sted til sted. Også anleggsvirksomhet for å gjennomføre tiltaket skal tas i betraktning”<sup>94</sup>*

Høyesterett uttaler seg her om hva som må anses som et større bygge- og anleggsarbeid og understreker at dette må vurderes konkret ut fra “forholdene i den enkelte kommune og fra sted til sted.”

Videre i avsnitt 47 uttaler Høyesterett at:

*“Hvorvidt tiltaket må anses som et større bygge- og anleggsarbeid er i utgangspunktet et rettsanvendelsesskjønn. Plikten til å utarbeide reguleringsplan retter seg mot den enkelte kommune og skal avgjøres ut fra de samlede virkninger og konsekvenser av hele tiltaket. Det hører under plan- og bygningsmyndighetene å vurdere forholdene i den enkelte kommune for å ta stilling til om reguleringsplan må utarbeides. Lokalisering, dagens bruk, bestående miljø, virkningen av tiltaket, bygningstekniske vurderinger og en rekke andre forhold må trekkes inn. Reguleringsplan er et redskap i den offentlige arealplanlegging. Domstolene må vise betydelig tilbakeholdenhet med å overprøve planmyndighetenes faglige vurdering av når tiltak medfører at reguleringsplan er nødvendig etter plan- og bygningsloven § 23 nr. 1.”<sup>95</sup>*

Denne uttalelsen inneholder flere elementer som er verdt å merke seg. For det første kan vi merke oss at Høyesterett fastslår at hva som er et større bygge- og anleggsarbeid i utgangspunktet er et rettsanvendelsesskjønn. Videre at reguleringsplikten retter seg mot kommunen, og at det er den som planmyndighet som må foreta den konkrete vurderingen. Den siste setningen står i en viss motsetning til den første, i det minste gir den anvisning på en kraftig begrensning i domstolens mulighet til å prøve spørsmålet.

KMD uttaler følgende i rundskriv H6-18 på side 11 om reguleringsplikt for akvakultur i sjø:

---

<sup>94</sup> Jf. Rt-2009 side 354

<sup>95</sup> Jf. Rt-2009 side 354

*“Plan- og bygningsloven § 12-5 angir arealformålene i reguleringsplan, som for sjøområdene i hovedsak er likelydende med arealformålene i kommuneplanens arealdel. Eksempler på tiltak som kan kreve reguleringsplan i sjøarealene er utbedring av farleder, deponier i sjø, samferdselsanlegg, industri- og havneområder og andre tiltak som krever en detaljert avklaring av arealbruken. Det vil vanligvis ikke være nødvendig med reguleringsplan for akvakulturanlegg. Normalt vil kommuneplan og lokalitetsavklaring etter akvakulturloven gi de nødvendige rammene for virksomheten.” (egen understrekning)*

I veilederen “Planlegging i sjøområdene” utgitt av KMD i mai 2020 uttales følgende på side 91:

*“Arealer for ulike typer akvakultur, inklusiv mobile anlegg, avklares gjennom regionale og kommunale planer, og bør som hovedregel avsettes i kommuneplanens arealdel. Det vil vanligvis ikke være nødvendig med reguleringsplan for akvakulturanlegg i sjø. Kommuneplanens arealdel og prosessen med lokalitetsavklaring etter akvakulturloven gir de nødvendige detaljerte rammene for virksomheten.”*

Av rapporten til Stokstad et al. 2020 på side 62 kommenteres følgende om uttalelsene fra den nevnte veilederen:

*“Plan- og bygningsloven § 12-1 tredje ledd slår fast en generell reguleringsplanplikt for større bygge- og anleggstiltak, og andre tiltak som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn. Unntak fra dette klare og generelle utgangspunktet i plan- og bygningsretten krever et klart rettslig grunnlag.<sup>91</sup>”*

I fotnote 9 til utdraget ovenfor utdyper Stokstad et al. 2020:

*“<sup>91</sup> Kommunal- og moderniseringsdepartementet skriver i sin veileder: Planlegging i sjø mai 2020: Det vil vanligvis ikke være nødvendig med reguleringsplan for akvakulturanlegg i sjø. Departementet viser ikke til noe rettslig grunnlag for dette standpunktet. Departementets forståelse er etter vårt syn ikke holdbar. Reguleringsplikten følger av ordlyden i pbl. § 12-1 tredje ledd.” (egen understrekning)*

Vi vil i drøftelsene nedenfor komme tilbake til anvendelse og vurdering av disse kildene.

## 2.3 Akvakulturloven

### 2.3.1 Formål og hovedhensyn

Formålet med akvakulturloven følger av lovens § 1 hvor det fremgår at loven:

*“skal fremme akvakulturnæringens lønnsomhet og konkurranseskraft innenfor rammene av en bærekraftig utvikling, og bidra til verdiskapning på kysten.”* (egen understrekning)

Ifølge forarbeidene til akvakulturloven er dette en lov “... som skal legge til rette for at næringsaktørene, gjennom en lønnsom drift, skaper verdier på en samfunnsøkonomisk optimal måte. Loven trekker derfor opp rammene for næringens videre vekst gjennom en forsvarlig forvaltning av nasjonale interesser som miljø og bruk av kystareal.”<sup>96</sup>

Akvakulturloven har et bredt nedslagsfelt i hvilke interesseavveininger som skal hensyntas ved vurderinger knyttet til akvakulturvirksomhet. Dette kommer til uttrykk i § 16, i formålsbestemmelsen § 1 og av lovforarbeidene.<sup>97</sup> Tungtveiende hensyn bak lovgivningen innebærer at akvakulturnæringens vekst skal skje innenfor rammene av en bærekraftig utvikling, hvor miljøhensyn er vidt dekkene og omfatter både forurensning og økologiske effekter. Også hensynet til hvordan næringen kan tilpasse seg *andre samfunnsinteresser i kystsonen*, hensynet til folkehelse, fiskehelse og fiskevelferd er sentrale hensyn i lovens forstand.<sup>98</sup> I denne interesseavveiningen nevnes det eksplisitt i lovens forarbeider at:

*“Tilgang på areal [er] ett viktig element for videre vekst i akvakulturnæringen. Tilgangen kan økes ved å få nye arealer avsatt til akvakultur og ved å effektivisere bruken av eksisterende areal. Loven skal fremme dette hensynet gjennom en bred interesseavveining i forhold til andre brukerinteresser i kystsonen der det legges vekt på god sameksistens. Det er derfor nødvendig med en tilnærming til næringens bruk av kystsonen som vurderer den mest optimale forvaltning av de forskjellige hensyn samlet.”*<sup>99</sup> (egen tilføyelse)

---

<sup>96</sup> Jf. Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) side 11

<sup>97</sup> Stokstad et al. 2020 side 58

<sup>98</sup> Jf. Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) side 53

<sup>99</sup> Jf. Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) side 53

Hovedformålet med loven er, til tross for hensynene som skal tas til andre interesser, å fremme akvakulturnæringens lønnsomhet, konkurransekraft og verdiskaping. Særlig fremhever forarbeidene at bidrag til verdiskaping på kysten er viktig, ettersom akvakulturvirksomheter for det meste er lokalisert spredt langs kystområder.<sup>100</sup>

### 2.3.2 Krav om akvakulturtillatelse

Alle som ønsker å drive akvakulturvirksomhet må ha tillatelse fra departementet, jf. akvakulturloven § 4 første ledd første punktum.<sup>101</sup> Ansvarlig departement er Nærings- og fiskeridepartementet (NFD).<sup>102</sup> Alternativt kan slik tillatelse erverves ved overføring etter nærmere regler i akvakulturloven § 19, jf. § 4 første ledd, andre punktum. Bestemmelsens første ledd, første punktum er imidlertid utgangspunktet dersom det ikke foreligger noen tillatelser fra før. Her fremgår det at departementet (NFD), kan gi akvakulturtillatelse etter §§ 6 og 7.

Etter akvakulturloven § 6 andre ledd fremgår det at departementet i forskrift kan gi bestemmelser om tildeling av akvakulturtillatelse. Slik forskrift er gitt og inneholder blant annet krav til søknad og kriterier for innvilgelse av søknad. Det følger videre av Forskrift om samordning og tidsfrister i behandlingen av akvakultursøknader,<sup>103</sup> at *tildelingsmyndigheten* nå er delegert fra NFD til fylkeskommunen som treffer vedtak om tillatelse til akvakultur i førsteinstans.<sup>104</sup> Både når det gjelder ny tillatelse og overføring av eksisterende tillatelse, kreves det i tillegg at innehaveren registreres i akvakulturregisteret.<sup>105</sup>

### 2.3.3 Regulering av akvakultur

Tildeling av akvakulturtillatelse krever behandling av en rekke ulike sektormyndigheter før konsesjon kan gis. Dette omfatter sektormyndigheter som regionskontorene til Norges vassdrag og energidirektorat, Kystverket og Fiskeridirektoratet. Videre omfatter det Fylkesmannen (nå Statsforvalteren)<sup>106</sup>, Mattilsynets distriktskontor og kommunen. Det er

---

<sup>100</sup> Jf. Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) side 53 - 54

<sup>101</sup> Jf. Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) side 58

<sup>102</sup> Ansvarlig departement for akvakulturloven er ifølge oversiktstabellen på lovdata Nærings- og fiskeridepartementet

<sup>103</sup> Jf. FOR-2010-05-18-708 § 3 første ledd

<sup>104</sup> Myklebust., 2013 side 102 og 117

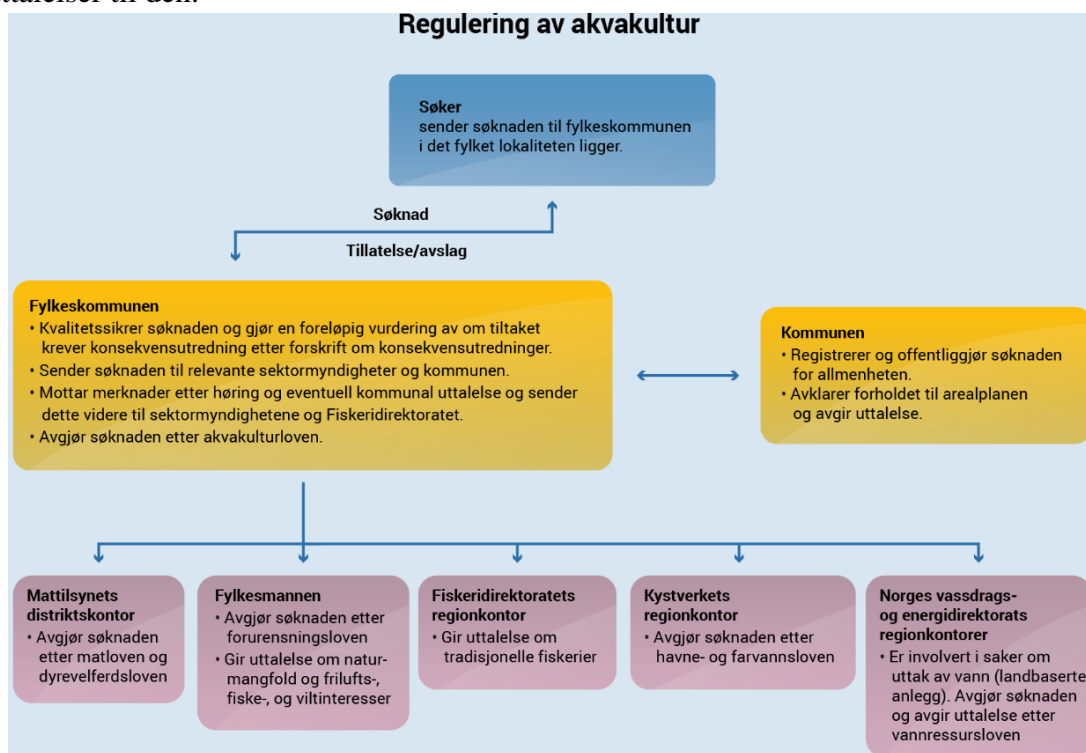
<sup>105</sup> Jf. akvakulturloven § 18 første ledd

<sup>106</sup> Endret til Statsforvalteren. Endret i Forskrift om endring i forskrifter gitt med hjemmel i akvakulturloven som følge av nytt navn på fylkesmannen

fylkeskommunen som til slutt treffer vedtak om tillatelse eller avslag på søknaden.<sup>107</sup> Denne søknadsbehandlingen krever målrettet samordning mellom de ulike myndighetene. En slik samordningsplikt er lovfestet i akvakulturloven § 8 første ledd hvor det fremgår at:

*“Myndighetene etter denne lov, lovene nevnt i § 6 første ledd bokstav d og kommunen, herunder som plan- og bygningsmyndighet, plikter å foreta en effektiv og samordnet søknadsbehandling”.*<sup>108</sup> (egen understrekning)

Som illustrert i figur 5 er det tildelingsmyndigheten<sup>109</sup> som har ansvaret for at søknaden innen to uker fra mottakelse av komplett søknad blir behandlet, og at denne blir videresendt til kommunen det søkes lokalitet i, og til sektormyndighetene<sup>110</sup> og andre myndigheter som skal gi uttalelser til den.<sup>111</sup>



Figur 5 Oversikt over hvilke myndigheter som regulerer akvakulturvirksomhet i Norge. Figuren illustrerer sentrale aktører ved regulering av akvakultur. Miljødirektoratet u.å. Regulering av akvakultur. Tilgjengelig fra: <https://www.miljodirektoratet.no/ansvarsomrader/vann-hav-og-kyst/Akvakultur-fiskeoppdrett/> (lest: 12.01.2021)

<sup>107</sup> Jf. Rundskriv H6-18 side 38-39 om saksgangen i behandling av nye akvakulturtillatelser

<sup>108</sup> Myklebust., 2013 side 117

<sup>109</sup> Tildelingsmyndigheten er fylkeskommunen Jf. FOR-2020-12-18-3041 § 3

<sup>110</sup> Sektormyndigheter defineres som forvaltningsmyndighetene etter akvakulturloven § 6 d), med unntak av Lov 24. november 2000 nr. 82 om vassdrag og grunnvann, vannressursloven Jf. FOR-2010-05-18-708 § 3

<sup>111</sup> Jf. Forskrift om samordning og tidsfrister i behandlingen av akvakultursøknader, Jf. FOR-2010-05-18-708 § 4 første ledd.

Fylkeskommunen og kommunen er de viktigste myndighetene ved regulering og forvaltning av akvakulturloven, men også for håndhevelse av plan- og bygningsloven. Fylkeskommunen skal ikke bare forholde seg til uttalelser fra kommunen og Statsforvalteren, det er også antatt av Stokstad et al. 2020 på side 59 at fylkeskommunen har et selvstendig ansvar for å ta stilling til om et akvakulturtiltak kommer i strid med rettslig bindende arealplaner. I denne sammenheng vil ikke domstolene være bundet av verken fylkeskommunen eller kommunens rettslige fortolkning av om et akvakulturtiltak vil være i strid med gjeldende arealplaner.<sup>112</sup> Når det er sagt er fylkeskommunen ved behandlingen av akvakultursøknader i stor grad tillagt et fritt skjønn til å gi og sette vilkår for tillatelse etter akvakulturloven §§ 6 og 7, jf. ordlyden “*kan*” og merknadene til § 4 i forarbeidene til loven.<sup>113</sup> Fylkeskommunen har vide fullmakter til å sette tunge vilkår for næringen basert på det frie forvaltningskjønnet, noe som domstolene skal være varsomme med å overprøve. Akvakulturlovgivningen må forstås som et rettsområde hvor hensynet til å sikre miljøet og allmenne interesser må gå foran private interesser, dette innebærer at det vil være opp til borgerne selv å ivareta sine økonomiske interesser på de vilkår som det offentlige setter for tillatelsen.<sup>114</sup>

#### 2.3.4 Forrangs- og koblingsmodell mot plan- og bygningsloven

Akvakulturloven § 15 behandler forholdet mellom forvaltningens adgang til å gi tillatelse etter akvakulturloven og vedtatte areal- og verneplaner.<sup>115</sup> Både forarbeidene og loven nevner eksplisitt også verneplaner, men den videre fremstillingen vil avgrenses til arealplaner, jf. akvakulturloven § 15 første ledd bokstav a) som lyder:

*“Tillatelse til akvakultur kan ikke gis i strid med: a) vedtatte arealplaner etter plan- og bygningsloven,”* (egen understrekning)

Her kan vi se at lovens system i utgangspunktet er å gi arealplaner forrang for akvakulturtiltak.<sup>116</sup> I ordlyden henvises det til “*vedtatte arealplaner*” noe som kan tale for at det siktes til både de rettslige og ikke rettslig bindende arealplaner etter plan- og bygningsloven, for eksempel også til regionale planer som bare er retningsgivende. Slik er det imidlertid ikke da det fremgår eksplisitt av forarbeidene at:

---

<sup>112</sup> Stokstad et al. 2020 side 59

<sup>113</sup> Jf. Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) side 58

<sup>114</sup> Myklebust 2013 side 124 - 125

<sup>115</sup> Jf. Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) side 69

<sup>116</sup> Stokstad et al. 2020 side 60

*“I forhold til planer etter plan- og bygningsloven er det kun de planer som kan gis rettsvirkning etter plan- og bygningsloven som omfattes av denne bestemmelsen”.*<sup>117</sup> (egen understrekning)

Videre fremgår det at:

*“Departementets kompetanse til å tildele tillatelse til akvakultur begrenses således av planer med rettsvirkninger etter plan- og bygningsloven ... dersom den omsøkte akvakultur vil være i strid med disse.”*<sup>118</sup>

En vedtatt plan som ikke eksplisitt åpner for akvakultur fører ikke automatisk til at akvakultur innenfor planområdet ekskluderes. Dette vil kun være tilfelle der det er motstrid mellom planen og akvakulturtiltaket. Det er opp til planmyndighetene å avgjøre om det konkrete akvakulturtiltaket vil være i strid med en rettslig bindende arealplan.<sup>119</sup>

Det kan også tenkes situasjoner hvor lokaliseringen av et akvakulturtiltak vil kunne tillates selv i områder avsatt til andre formål i arealplanen. Selv om formålsendringer normalt krever planendring, vil det kunne være tilfeller der planmyndighetene etter søknad finner grunnlag for å gi dispensasjon<sup>120</sup> fra et annet arealformål for et konkret akvakulturtiltak. Dette åpner for at fiskeriforvaltningen kan gi akvakulturtilatelse til tross for at akvakulturtiltaket i utgangspunktet er i strid med for eksempel kommuneplanen.<sup>121</sup>

### 2.3.5 Samtykkemodellen

Akvakulturloven § 15 andre ledd åpner for at fiskeriforvaltningen likevel kan gi tillatelse til akvakultur selv om tiltaket i utgangspunktet er i strid med vedtatte arealplaner etter plan- og bygningsloven jf. akvakulturloven § 15 første ledd bokstav a).

Bestemmelsen har følgende ordlyd:

*“Tillatelse til akvakultur kan likevel gis dersom det foreligger samtykke fra vedkommende plan- eller vernemyndighet.”* (egen understrekning)

---

<sup>117</sup> Jf. Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) side 69

<sup>118</sup> Jf. Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) side 69

<sup>119</sup> Jf. Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) side 69

<sup>120</sup> Jf. plan- og bygningsloven § 19-2

<sup>121</sup> Jf. Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) side 69



Videre fremgår det av merknadene til bestemmelsen i forarbeidene<sup>122</sup> at under forutsetning om et slikt samtykke fra planmyndighetene, kan fiskeriforvaltningen påbegynne og sluttbehandle et omsøkt akvakulturtiltak i medhold av akvakulturloven. Dette selv om tiltaket i utgangspunktet er i strid med vedtatt arealplan. Selv om behandlingen av søknaden om tillatelse til akvakulturtiltaket ferdigstilles og tillatelse gis av fiskeriforvaltningen, vil imidlertid ikke tiltakshaver lovlig kunne drive akvakulturvirksomheten før planmyndighetene har fattet nødvendig vedtak om dispensasjon eller planendring slik at tiltaket ikke lenger er i strid med vedtatt arealplan. Et slikt samtykke gir heller ikke tiltakshaver rettskrav på at planmyndighetene behandler en eventuell søknad om dispensasjon eller planendring i tiltakshavers favør.<sup>123</sup> Forarbeidene er tydelige på at et slikt samtykke kun åpner for en parallell søknadsbehandlingsprosess etter akvakulturloven og plan- og bygningsloven ut fra effektivitetshensyn. Plan- og bygningsloven må fremdeles forstås å ha forrang for akvakulturloven.<sup>124</sup>

### 2.3.6 Interesseavveining ved arealbruk til akvakultur

Det følger av forarbeidene til akvakulturloven § 16 at kommunen har ansvaret for arealplanleggingen i sjønære områder etter plan- og bygningsloven.<sup>125</sup> Det vil si i sjøområder ut til en nautisk mil utenfor grunnlinjene.<sup>126</sup> Ansvaret for forvaltning og arealbruk av akvakulturvirksomhet, samt overordnet prioritering og tildeling av tilgjengelig areal til akvakultur og konsesjon til å drive slik virksomhet, er lagt til departementet (NFD)<sup>127</sup> og delegert i forskrift til fylkeskommunen som tildelingsmyndighet.<sup>128</sup>

Av § 16 fremgår det at departementet (delegert til fylkeskommunen):

*“ .... skal foreta en avveining av arealinteresser ved plassering av lokaliteter til akvakultur.*

*Det skal særlig legges vekt på:*

- a) søkers behov for areal til planlagt akvakulturproduksjon,*
- b) alternativ bruk av området til annen akvakultur,*

---

<sup>122</sup> Jf. Merknadene til akvakulturloven § 15 andre ledd

<sup>123</sup> Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) side 69 - 70

<sup>124</sup> Stokstad et al., 2020 side 61

<sup>125</sup> Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) side 69 - 70

<sup>126</sup> Jf. plan- og bygningsloven § 1-2 andre ledd

<sup>127</sup> Ot.prp. nr. 61 (2004-2005), jf. side 70

<sup>128</sup> Jf. Forskrift om samordning og tidsfrister i behandlingen av akvakultursøknader (FOR-2010-05-18-708) § 3 første ledd, se punkt 2.3.2.

- c) *annen bruk av området, og*
- d) *verneinteresser som ikke omfattes av § 15 bokstav b og c*

Bestemmelsen inneholder de sentrale vurderingskriteriene fylkeskommunen må vurdere ved plassering av lokaliteter for akvakultur. Ifølge forarbeidene er formålet bak bestemmelsen å bidra til en effektiv og samfunnsnyttig arealutnyttelse. Denne interesseavveiningens utfall skal baseres på en helhetsvurdering av hvordan området kan brukes på en samfunnsoptimal måte.<sup>129</sup>

Til den videre fremstillingen avgrenses behandlingen til å fokusere på vurderingskriteriet i § 16 bokstav c) "*annen bruk av området*" da dette vurderingskriteriet har nærliggende aktualitet for vår oppgave. Begrepet "*området*" trenger i denne sammenheng en nærmere forklaring. Det skal ifølge forarbeidene forstås slik at det ikke bare er snakk om selve lokaliteten i seg selv. Det er her snakk om at "*konsekvenser for andre interesser i tilgrensende områder også skal vurderes*".<sup>130</sup>

Ifølge forarbeidene er det nødvendig å se akvakulturloven § 16, og forholdet mellom hvordan akvakultur og andre arealinteresser skal ivaretas og avklares, i sammenheng med lovens § 15, særlig bokstav a) for oppgavens tilfelle. Her vises det til at tillatelse til akvakultur ikke kan gis i strid med vedtatte arealplaner etter plan- og bygningsloven.<sup>131</sup> Bestemmelsen er nærmere omtalt ovenfor, se punkt 2.3.4.

Til spørsmålet om hva som inngår i forståelsen av "*annen bruk av området*" nevner forarbeidene som typiske eksempler: fiskeriinteresser, bruk av allemannsretten og friluftinteresser. Energiinteresser, som er av særlig relevans for vår oppgave, nevnes ikke eksplisitt. Forarbeidene viser videre til at uttalelser fra andre myndigheter vil være relevante ved behandling av søknader etter akvakulturlovgivningen.<sup>132</sup>

---

<sup>129</sup> Jf. Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) side 70

<sup>130</sup> Jf. Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) side 70

<sup>131</sup> Jf. Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) side 70

<sup>132</sup> Jf. Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) side 70

## 2.4 Energiloven

### 2.4.1 Formål og hovedhensyn

Energilovens formål fremgår av § 1-2:

*“Loven skal sikre at produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi foregår på en samfunnsmessig rasjonell måte, herunder skal det tas hensyn til allmenne og private interesser som blir berørt”*

Bestemmelsen er formulert generelt og utdyper ikke ytterligere hva som ligger i *“allmenne interesser”* eller *“på samfunnsmessig rasjonell måte”*. Det fremgår av forarbeidene at dette er et bevisst valg fra lovgivers side. Under punkt 3.1.2.2 i Ot.prp. nr. 56 (2000-2001) side 13 finnes departementets syn på bruken av formuleringene. Her trekkes det frem at de åpne formuleringene tillater en balansert avveining av både eksisterende og nye hensyn.

Hva som ligger i uttrykket *“på samfunnsmessig rasjonell måte”* er omtalt i forarbeidene.<sup>133</sup> Det fremgår blant annet at et effektivt kraftmarked og en rasjonell utnyttning av energi er ment å ligge i begrepet. Hva som ligger i uttrykket *“allmenne hensyn”* er utdypet i forarbeidene til forrige energilov. Her trekkes blant annet vitenskap, naturvern, næringsliv og landskap frem<sup>134</sup>. I forarbeidene til den nye energiloven pekes det også på forarbeidene til vannressursloven under kapitlet om Allmenne interesser.<sup>135</sup> Her trekkes blant annet vannfallets egenverdi frem som en allmenn interesse. Dette kan sees som en parallell til egenverdien av natur som er urørt av energiltak. Hensynet til *“allmenne og private interesser som blir berørt”* følger også eksplisitt av ordlyden i energilovens formålsbestemmelse. Dette taler for at til tross for at hva som gir de beste samfunnsøkonomiske løsningene er det primære hensynet, skal også *“private interesser som blir berørt”*, hensyntas. Med andre ord skal det gjennomføres en bred interesseavveining der det ikke bare tas hensyn til fordeler av energiltaket, men også andre interesser som blir negativt berørt av energiltak.<sup>136</sup>

---

<sup>133</sup> Jf. Ot.prp. nr. 56 (2000-2001) side 13-15

<sup>134</sup> Jf. Ot.prp. nr. 43 (1989-1990) side 84

<sup>135</sup> Jf. Innst. O. nr. 101 (1999-2000)

<sup>136</sup> Stokstad et al., 2020 side 68

## 2.4.2 Konesesjonsplikt

For etablering av energiltak etter energiloven kreves det konsesjon fra energimyndighetene for de fleste typer energianlegg.<sup>137</sup> Energiloven er en ingeniørteknisk lov<sup>138</sup> og vi finner det derfor hensiktsmessig å starte med å gi en kort redegjørelse for kraftsystemets tre nivåer i Norge og for forskjellen mellom anleggskonsesjon og områdekonsesjon etter energiloven.

### 2.4.2.1 Kraftsystemets tre nivåer i Norge

Kraftsystemet i Norge kan inndeles i tre ulike nivåer basert på spenningsnivå.

*Transmisjonsnettet*, tidligere kjent som sentralnettet, er kort forklart hovedveiene i kraftsystemet<sup>139</sup> og kan sammenlignes med motorveiene i veinettet vårt. Dette er hovednettet og består av kraftledninger og kabler, herunder nettanlegg med et spenningsnivå på 300 kV eller 420 kV. Det skal også nevnes at transmisjonsnettet i enkelte områder består av nettanlegg med et spenningsnivå på 132 kV.<sup>140</sup>

*Regionalnettet* kan sees på som fylkesveiene i kraftsystemet vårt. Dette er nivået under transmisjonsnettet, og omfattes av nettanlegg med et spenningsnivå på 132 kV og 33 kV.<sup>141</sup>

*Distribusjonsnettet* er det laveste nivået i kraftsystemet, og kan beskrives som den lokale delen av nettet på samme måte som kommunale veier i veinettet. Dette nettet har tilknytning til og forsyner husstander, kontorer, offentlige bygg, industri og andre sluttbrukere, og har et spenningsnivå fra 230V til 22 kV.<sup>142</sup>

---

<sup>137</sup> Stokstad et al., 2020 side 68 og 69

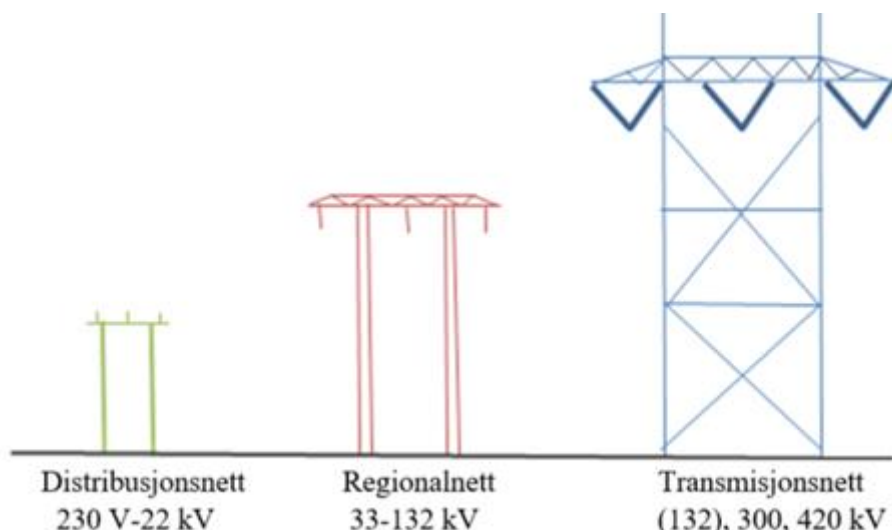
<sup>138</sup> Stokstad et al., 2020 side 68

<sup>139</sup> NVE, 2015

<sup>140</sup> NVE, 2015

<sup>141</sup> NVE, 2015

<sup>142</sup> NVE, 2015



Figur 6 Illustrerer kraftsystemets tre nivåer. NVE (2018). Nettnivåene i det norske strømnettet. Tilgjengelig fra: <https://www.nve.no/reguleringsmyndigheten/nettjenester/nyheter-og-horinger-om-nettjenester/endringer-i-regelverket-om-anleggsbidrag-styrker-vernet-av-kundene/> (lest 28.01.2021)

#### 2.4.2.2 Anleggskonsesjon

Anlegg etablert som regionalnett eller transmisjonsnett er høyspenningsanlegg. Dette er anlegg med høyere elektrisk spenning enn 1000V a.c. (vekselstrøm) eller 1500V d.c. (likestrøm).<sup>143</sup> Disse anleggene krever anleggskonsesjon fra konsesjonsmyndighetene. Det følger eksplisitt av energiloven § 3-1 første ledd, første punktum om konsesjon på anlegg at:

*“Anlegg for produksjon, omforming, overføring og fordeling av elektrisk energi, kan ikke bygges, eies eller drives uten konsesjon. Det samme gjelder ombygging eller utvidelse av bestående anlegg.”* (egne understrekninger)

Det fremgår av loven at slike anlegg ikke kan bygges, eies eller drives uten konsesjon etter energiloven. En anleggskonsesjon er en tillatelse til å bygge, eie og drifte et konkret elektrisk anlegg.<sup>144</sup> Bestemmelsen omfatter både anlegg for produksjon, omforming og distribusjon av elektrisk energi, og gjelder også ved ombygging eller utvidelse av eksisterende anlegg.

Etter energiloven § 3-1 andre ledd kan departementet,<sup>145</sup> fastsette forskrift for spenningsnivåer, og unntak for bestemte anlegg. Forbruksanlegg, som for eksempel motorer, elektrokjeler og industriovner med tilhørende transformatorstasjoner, omfattes imidlertid ikke av konsesjonsplikten. Anlegg under 1000 V vekselstrøm og 1500 V likestrøm er ifølge forarbeidene og energilovforskriften, unntatt fra krav om konsesjonsbehandling.<sup>146</sup>

<sup>143</sup> Jf. Forskrift om sikkerhet ved elektriske anlegg, FOR-2006-04-28-458 § 5 om Definisjoner og Høyspenning

<sup>144</sup> a.NVE, 2009

<sup>145</sup> I dette tilfellet OED

<sup>146</sup> Jf. Ot.prp. nr. 43 (1989-1990) side 88 og FOR-1990-12-07-959 Energilovforskriften § 3-1 første ledd

Av energiloven § 3-1 tredje ledd fremgår det at konsesjonspliktige anlegg etter første ledd i bestemmelsen skal følge reglene i plan- og bygningsloven § 1-3 andre ledd. Den unntar elektriske anlegg, som faller inn under kravet om anleggskonsesjon etter energiloven, fra bestemmelsene i plan- og bygningsloven. Dette medfører at etablering av elektriske anlegg underlagt anleggskonsesjon kan bygges uavhengig av kommuneplanens arealdel og reguleringsplan. For tiltak underlagt anleggskonsesjon<sup>147</sup> virker altså konsesjonen i stedet for en arealplan etter plan- og bygningsloven. Kapittel 2 og 14 i plan- og bygningsloven er imidlertid gjort gjeldende også for anleggskonsesjonspliktige tiltak. Forholdet mellom energiloven og plan- og bygningsloven er nærmere behandlet under delkapittel punkt 2.4.4 om forrangs- og koblingsmodellen mot plan- og bygningsloven.

### 2.4.2.3 Områdekonsesjon

Områdekonsesjon er en annen konsesjonsløsning som følger av energiloven § 3-2. Innenfor et geografisk avgrenset området, for eksempel en kommune, kan det gis konsesjon for bygging, eierskap og drift av anlegg for fordeling av elektrisk energi, herunder anlegg som inngår i distribusjonsnett med spenningsnivåer fastsatt av departementet. Etter energilovforskriften kan det gis slik konsesjon for anlegg med en spenning fra 230 V og opptil 22 kV. Det kan også i avgrensede områder med et betydelig bymessig preg gis en utvidet områdekonsesjon for kabelanlegg med spenning opp til 132 kV.<sup>148</sup>

Hensikten med en områdekonsesjon er å forenkle saksbehandlingen for mindre anlegg som inngår i distribusjonsnett. Dette tillater et nettselskap å bygge og drive visse typer elektriske anlegg uten at hver sak må forelegges NVE. Det er bare nødvendig å legge frem saker omfattet av områdekonsesjon for NVE der det foreligger vesentlige innvendinger mot tiltaket.<sup>149</sup> Anlegg som er etablert gjennom områdekonsesjon etter energiloven § 3-2 omfattes heller ikke av unntaket fra plan- og bygningsloven.<sup>150</sup>

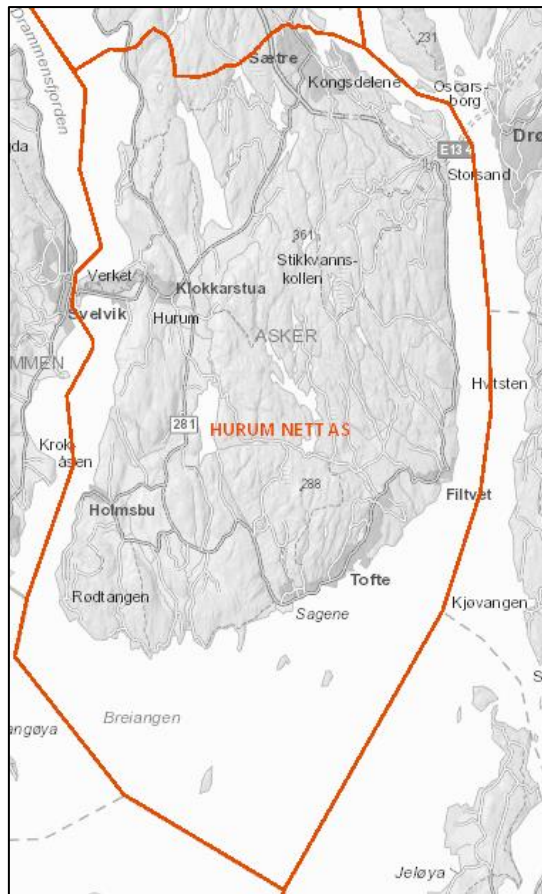
---

<sup>147</sup> Jf. energiloven § 3-1 første ledd

<sup>148</sup> Jf. FOR-1990-12-07-959 Energilovforskriften § 3-3 første og andre ledd

<sup>149</sup> Jf. Ot.prp. nr. 43 (1989-1990) side 87 og (b.NVE, 2009)

<sup>150</sup> Jf. energiloven § 3-1 tredje ledd



Figur 7 Et eksempel på en områdekonsesjon for Hurum Nett As i Asker Kommune. Den oransje grensen avgrensner konsesjonsområdet. NVE Atlas (u.å). Tilgjengelig fra:

<http://atlas.nve.no/html5Viewer/?viewer=nveatlas&runWorkflow=StartupQuery&mapServiceId=92&layerName=Sentralnett&layerName=Regionalnett&layerName=Distribusjonsnett&extent=228458.84606679925,6597869.307258235,275025.6058669855,6637366.386252394> (lest 29.01.2021)

### 2.4.3 Konsesjonsmyndighetene, søknad og behandling

Hvem som er konsesjonsmyndighet i den enkelte sak etter energiloven kan utledes av § 2-2 første ledd, hvor det fremgår at Kongen er øverste vedtaksmyndighet etter loven. Dette underbygges av tidligere forarbeider hvor det fremgår at denne myndigheten er delegert videre til OED, og NVE.<sup>151</sup> Det understrekes i senere forarbeider at dette konsesjonssystemet fortsatt skal bestå i dagens lov.<sup>152</sup> Det følger også eksplisitt av § 2-2 at “Kongen i statsråd skal være vedtaksmyndighet etter § 3-1”, hvor Kongen fastsetter i forskrift i hvilke tilfeller denne myndigheten er delegert til OED og NVE.<sup>153</sup>

<sup>151</sup> Jf. Ot.prp. nr. 43 (1989-1990) side 87

<sup>152</sup> Jf. Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) side 248

<sup>153</sup> Jf. Prop. 41 L (2012-2013) side 11 til 12

Søknad om konsesjon etter energiloven skal sendes til konsesjonsmyndigheten.<sup>154</sup> NVE er konsesjonsmyndighet for nettanlegg opp til 300 kV og behandler slike søknader, mens OED er i disse sakene innsigelsesmyndighet. For nettanlegg på 300 kV og høyere fattes vedtak om konsesjon av Kongen i statsråd.<sup>155</sup>

Det er klare politiske og faglige vurderinger som ligger bak den juridiske konsesjonsplikten som krever at alle større energitiltak, må ha konsesjon for å kunne etableres og eies.<sup>156</sup> Det er opp til energimyndighetens faglige skjønn og vurdere om konsesjon skal gis eller ikke. Det er ikke adgang i loven til å fremme et rettskrav om å etablere et energitiltak ved avslag på konsesjon. Energimyndighetene må likevel ved sine skjønnsmessige og faglige vurderinger forholde seg til tungtveiende formål og hensyn i energiloven. Sentralt ved konsesjonsbehandlingen er derfor formålsbestemmelsen.<sup>157</sup> Den legger vekt på at det bare kan gis anleggskonsesjon til anlegg som er samfunnsmessig rasjonelle<sup>158</sup>, hvor hensynet til allmenne og private interesser er vurdert ved behandling av konsesjonspliktige anlegg.

#### 2.4.4 Forrangs- og koblingsmodell mot plan- og bygningsloven

Forrangs- og koblingsmodellen mellom energiloven og plan- og bygningsloven følger av energiloven § 3-1 tredje ledd:

*“For konsesjonspliktige anlegg for overføring eller omforming av elektrisk energi med tilhørende elektrisk utrustning og bygningstekniske konstruksjoner etter første ledd, gjelder plan- og bygningsloven § 1-3 andre ledd”* (egen understrekning)

Av forarbeidene til energiloven og plan- og bygningsloven defineres *“anlegg for overføring eller omforming av elektrisk energi med tilhørende elektrisk utrustning og bygningstekniske konstruksjoner”* som kraftledninger, transformatorstasjoner, koblingsanlegg og byggtekniske konstruksjoner som er umiddelbart knyttet til de elektriske anleggene og deres funksjon.<sup>159</sup>

Av energiloven § 3-1 tredje ledd, fremgår det at for ovennevnte anlegg gjelder plan- og bygningsloven § 1-3 andre ledd: *“For anlegg for overføring eller omforming av elektrisk energi som nevnt i energiloven § 3-1 tredje ledd gjelder bare kapittel 2 og 14”*

<sup>154</sup> Jf. energiloven § 2-1 første ledd

<sup>155</sup> Jf. energiloven § 2-2 første ledd og FOR-2013-06-21-681 *“Forskrift om ekstern kvalitetssikring og vedtaksmyndighet etter energiloven.”*

<sup>156</sup> Jf. Ot.prp. nr. 62 (2008-2009) side 38 og 39

<sup>157</sup> Jf. energiloven § 1-2 (Meld. St. 14 (2011-2012) side 96)

<sup>158</sup> a.NVE, 2009 og Meld. St. 14 (2011-2012) side 96, Ot.prp. nr. 62 (2008-2009) side 25 Av forarbeidene er det presisert at samfunnsmessig rasjonelt er det samme som samfunnsøkonomisk lønnsomt.

<sup>159</sup> Jf. Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) side 172



Plan- og bygningsloven unntar alle anlegg eller konstruksjoner som omfattes av anleggskonsesjon etter § 3-1, og anlegg som er nødvendig for de elektriske anleggenes funksjon, bygging, drift og atkomst, fra plan- og bygningslovens bestemmelser. For kapittel 2 og 14 sine krav om kartgrunnlag, stedfestet informasjon og konsekvensutredninger for tiltak og planer etter annet lovverk, gjelder imidlertid plan- og bygningsloven.<sup>160</sup> Bakgrunnen for førstnevnte unntak er å finne i forarbeidene.<sup>161</sup> Her trekkes det blant annet frem at konsesjonsbehandlingen ivaretar kravene til saksbehandling etter plan- og bygningsloven, særlig fordi konsekvensutredning ikke er unntatt. Det pekes også på at kraftledninger i transmisjons- og regionalnettet med tilhørende tiltak, ofte strekker seg på tvers av kommune- og fylkesgrenser. Praksis viser at dette ofte byr på utfordringer med tanke på samarbeid på tvers av disse grensene. Dette, sammen med behovet for en effektiv plan- og konsesjonsprosess for elektriske anlegg, oppgis i forarbeidene som medvirkende årsaker til at disse tiltakene bør underlegges statlig styring gjennom NVE.<sup>162</sup>

Det er altså slik at konsesjon alene er tilstrekkelig for å bygge disse anleggene. Det følger som nevnt av plan- og bygningsloven §§ 11-8 bokstav d og 12-6 at anleggene skal avmerkes som hensynssoner. Anlegg kan bygges og drives uavhengig av rettslig bindende arealplaner, hvor plan- og bygningsloven verken kan fastsette arealbruken, sette krav til planleggingsprosessen eller planbestemmelser for nevnte anlegg. Det blir dermed heller ikke aktuelt å vurdere eventuelle planendringer eller dispensasjoner for å iverksette slike energitiltak.<sup>163</sup>

Anleggene som bygges uten plan vil heller ikke være underlagt plan- og bygningslovens regler for utredning og medvirkning. I stedet har energiloven som nevnt egne mekanismer for medvirkning og sikring av tilstrekkelig informasjon før avgjørelse etter § 2-1 blir fattet.<sup>164</sup> For å unngå at det utarbeides kommunale reguleringsplaner som er i strid med gitte konsesjoner er det i plan og bygningslovens § 6-4 tredje ledd inntatt en bestemmelse som gir departementet hjemmel til å bestemme at en endelig konsesjon til kraftproduksjonsanlegg *“uten videre skal ha virkning som statlig arealplan”*.<sup>165</sup>

---

<sup>160</sup> Jf. Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) side 172

<sup>161</sup> Jf. Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) side 39-41

<sup>162</sup> Jf. Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) side 248

<sup>163</sup> Jf. Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) side 248

<sup>164</sup> Se punkt 2.4.2

<sup>165</sup> Jf. Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) side 197

## 3. Kommunenes plikt til å fastsette bruken av sjøarealene i arealplan

### 3.1 Kapittelintroduksjon

Dette er den første delproblemstillingen i oppgaven. Drøftelsen vil bli gjort med grunnlag i teorien som det er redegjort for i kapittel 2. Her vil vi gjennomgå gjeldende rett når det kommer til arealplanlegging i sjø. Dette særlig med vekt på kommunens planplikt. Deretter vil vi diskutere situasjonen der reguleringsplan er i strid med kommuneplanens arealdel. Dette for å belyse hva slags konsekvenser manglende konsistens i plansystemet kan føre til. Her vil vi trekke inn eksempelsaken Toska sør som illustrasjon. Deretter vil vi diskutere planutfordringer ved sjøkabelanlegg. Særlig vil vi komme inn på når kommunen kan legge ut hensynssoner for elektriske anlegg, og hvilke begrensninger kraftberedskapsforordningen setter for inntegning av større sjøkabler i plankartet.

### 3.2 Kommunens plikt til å utarbeide kommuneplanens arealdel i sjø

#### 3.2.1 Innledning

Det fremgår i teorikapitlet ovenfor at kommunens plikt til å utarbeide kommuneplanens arealdel for hele kommunen er omdiskutert. Den mest relevante bestemmelsen å vurdere i denne sammenheng er plan- og bygningsloven § 11-5. Ifølge bestemmelsen skal kommunen ha en arealplan for "*hele kommunen*". Ordlyden vil være utgangspunktet for tolkning av bestemmelsens innhold. I dette delkapitlet vil vi gjennom bruk av lovtekst, forarbeider og tilgjengelig litteratur vurdere og komme frem til hva som er gjeldende rett om kommunens planplikt på kommuneplannivå.

#### 3.2.2 Diskusjon

Hva som faller innenfor "*hele kommunen*" i § 11-5, er ikke styrt av denne bestemmelsen alene, men også av plan- og bygningslovens virkeområde. Plan- og bygningslovens virkeområde fremgår av § 1-2. Ordlyden i § 1-2 tilsier at alle deler av plan- og bygningsloven gjelder helt ut til en nautisk mil utenfor grunnlinjen. Det er vår oppfatning at det generelle kravet til klarhet i lover, medfører at dersom det var ment å gjelde en innskrenkning i kommunens plikt til å utarbeide kommuneplanens arealdel, burde dette fremgått eksplisitt enten av § 1-2 eller av § 11-5.

Vi har redegjort for plan- og bygningslovens virkeområde under punkt 2.2.5 i teorikapitlet. Som vi har redegjort for er lovens virkeområde i gjeldende lov blitt utvidet sammenlignet med 1985-loven ved at det tidligere virkeområdet “*ut til grunnlinjene*”, det vil si frem til yttergrensene for de indre farvann, i samsvar med territorialfarvannsloven, er erstattet med “*ut til én nautisk mil utenfor grunnlinjene*”.

Årsaken til virkeområdets utvidelse ut til en nautisk mil utenfor grunnlinjene var som nevnt i utgangspunktet ikke forankret i et økt behov for kommunal planlegging i sjøområder utenfor grunnlinjene, men i EUs vanndirektiv. Som vi har sett vises det i forarbeidene også til at utvidelsen av virkeområdet kan bidra til å dekke et behov for en bedre og samlet kystzoneplanlegging, hvor sjøfarts- og fiskeriinteresser og behovet for vern, er trukket frem og taler for utvidelsen av virkeområdet. Det er i forarbeidene videre vist til at planlegging i det utvidede området normalt bør skje i samsvar med plan- og bygningsloven § 3-6 om felles planleggingsoppgaver og samordnet prosess. I forarbeidene brukes ordene “*kan*” og “*bør*”, hvilket taler for at intensjonen ikke er å pålegge planmyndighetene en plikt, men å gi en skjønsmessig mulighet som det er opp til planmyndighetene å velge om de vil benytte.

Myklebust (2014) slår fast på side 225 i utdraget fra Kart og Plan som vi har inntatt i teorikapitlet,<sup>166</sup> at kommunen har plikt til å ha en plan for hele kommunen etter plan- og bygningsloven § 11-5 første ledd, og at kystfarvann i utgangspunktet ikke er unntatt fra det generelle plankravet. Hun oppfatter imidlertid at det ifølge lovens forarbeider er en forutsetning at planlegging av kystområdene må avgrenses etter kommunens planbehov. Slik vi oppfatter det mener hun dette kan gjøres gjennom både kommuneplanens detaljeringsgrad og planens geografiske utstrekning. Denne forståelsen forankrer Myklebust med henvisning til Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) side 172 som inneholder merknader til plan- og bygningsloven § 1-2, og der EUs vanndirektiv omtales som bakgrunn for utvidelsen av virkeområdet. Vi oppfatter at hun mener tilpasningen til vanndirektivet ikke medførte noen realitetsendring for forståelsen av lovens virkeområde, og at ordlyden i § 11-5 derfor ikke skal oppfattes å legge noen begrensning på at kommunen selv kan avgjøre om den ser behov for å planlegge sjøområdene utenfor grunnlinjene.

Vi har i punkt 2.2.5 i teorikapitlet inntatt et spørsmål fra “spørsmål og svar” på regjeringens nettsider. Her spørres det om hele kommunen må planlegges, også i sjø, og svaret som er gitt

---

<sup>166</sup> Se punkt 2.2.5 under “Annen litteratur” jf. Myklebust (2014)

er at det ikke gjelder en plikt til å planlegge *“hele kommunen”*s areal i sjø. Til støtte for dette henviser departementet til KMDs veileder *“Planlegging i sjøområdene”*. Denne veilederen er imidlertid ikke så klar som svaret gir uttrykk for, idet det der uttales at *“Kommunen er forpliktet til å ha en kommuneplan som er oppdatert og i samsvar med behovet for planavklaringer”*. Departementet henviser videre til en annen veileder: *“Kommuneplanens arealdel: Utarbeiding og innhold”*. I denne fremgår det, som sitert i vårt teorikapittel<sup>167</sup> at *“Det siste og tredje unntaket gjelder den muligheten en kommune har til å la være å planlegge sjøarealer som det ikke knytter seg planbehov til”*. Videre fremgår det av den sistnevnte veilederen, som også er sitert i teorikapitlet, at: *“Sjøarealene bør også være med (der det er hensiktsmessig å avklare arealbruken), selv om det ikke er plikt til det.”*. Det er ikke vist til noen nærmere hjemmel for dette. Det er nærliggende å anta at KMDs forståelse er bygget på det samme som Myklebust har lagt til grunn, altså hensynet til implementeringen av vanddirektivet. Når bakgrunnen og hjemmelen ikke er nærmere utdypet, er det imidlertid vanskelig å fastslå dette sikkert.

Som rettskilde har veiledere en viss selvstendig verdi der det ikke finnes andre klare rettskilder på området. Borgarting lagmannsrett har i dommen LB-2012-14677 uttalt følgende om veilederes verdi som rettskilde:

*“Generelt må det kunne sies at en slik veileder vil ha begrenset vekt sett opp mot andre rettskilder som lovens ordlyd, forarbeider, forvaltningspraksis og annet.”*

Vi mener det finnes flere andre sterkere rettskilder på dette området og vi vil se nærmere på disse nedenfor.

Vi vil starte med forståelsen av forarbeidene til § 1-2, som vi har vist til ovenfor. Etter vår oppfatning mener vi disse forstås for snevert dersom det bare legges vekt på at bakgrunnen for utvidelsen av virkeområdet skyldtes implementeringen av EU-direktivet. I forarbeidene vises det også til andre grunner for utvidelsen av virkeområdet, blant annet trekkes hensyn som bedre samlet kystzoneplanlegging frem. Sistnevnte behov har etter vårt syn også blitt enda viktigere de siste årene da presset på kystarealene er økende.<sup>168</sup>

Når det så gjelder lovtekst er det på rene at det fremgår av § 11-7 første ledd at kommunen *“skal i nødvendig utstrekning vise arealformål”*. Etter en normal tolkning av ordlyden kan

---

<sup>167</sup> Se 2.2.5 under “Relevant forvaltningspraksis og uttalelser fra KMD”

<sup>168</sup> Se punkt 1.2 om Bakgrunn

dette forstås som at tilsynelatende ikke alle arealer i kommunen nødvendigvis må gis et arealformål. Basert på vår forståelse av forarbeidene til § 1-2, samt vår forståelse av forarbeidene til § 11-7, der det til tross for ordlyden “*i nødvendig utstrekning*” presiseres at “*det skal angis arealformål for hele planområdet*” og at hovedformål “*kan suppleres*”, mener vi at kommunen kan begrense detaljeringsgraden, men ikke planens geografiske utstrekning.

Dette støttes også av kommentarutgaven til plan- og bygningsloven,<sup>169</sup> der det fremgår at det med “*i nødvendig utstrekning*” kun er ment å åpne for en begrensning i hvor detaljert planen skal være. At den tidligere muligheten som forelå i 1985-loven, for å avsette områder uten rettsvirkning i kommuneplanens arealdel er fjernet i gjeldende lov, taler også for at hele kommunens areal i det minste må gis et hovedformål som setter rammer for arealutnyttelsen.

Som vi viste til i teorikapittelet under punkt 2.2.5 er også både Stokstad et. al. og Pedersen et. al. av den oppfatning at det foreligger planplikt for hele kommunen ut til en nautisk mil utenfor grunnlinjene.

Reelle hensyn taler også for at kommunen har plikt til å utarbeide kommuneplanens arealdel for hele kommunens areal, inkludert hele sjøarealet ut til en nautisk mil utenfor grunnlinjene. Vi viser blant annet til at dette vil være med på å sikre at kommunen får styrt hele arealet på en *forutsigbar* måte både nå og i fremtiden, i tråd med formålsparagrafen § 1-1 fjerde ledd.

En samordnet planlegging gjennom en kommuneplan er også viktig blant annet for å unngå at for eksempel mange små tiltak uten plan til sammen gir store virkninger. Dette er kjent som et av miljørettens grunnprinsipper.<sup>170</sup> Også prinsippene om sektorovergrepene og virkninger på tvers av kommunegrenser og landegrenser taler for et behov for å se virkninger på tvers av sektorer og grenser, noe plan- og bygningsloven egner seg godt til å ivareta, også i sjø.

For å oppsummere mener vi å ha vist gjennom denne diskusjonen at kommunen har plikt til å utarbeide kommuneplanens arealdel for hele kommunen, inkludert sjøområdene. Dette mener vi følger av ordlyden i § 11-5 og en naturlig forståelse av § 11-7. Vi mener også dette synet har støtte fra gjennomgått litteratur på området, blant dem Stokstad et al., 2020, kommentarutgaven til plan- og bygningsloven og Pedersen et al. Vi mener derfor at

---

<sup>169</sup> Innjord og Zimmermann, 2020 side 10

<sup>170</sup> Bugge, 2015 side 37

Rundskriv H6-18 utarbeidet av KMD oppsummerer spørsmålet godt på side på side 8 i tråd med vår forståelse av gjeldende rett:

*“Plan- og bygningsloven legger opp til at hele kommunens areal, også sjøområdene, skal være dekket av juridisk bindende planer. Det er kommuneplanens arealdel som skal sikre dette. Planlegging må tilpasses etter behovet, og det vil derfor variere hvor detaljert kommuneplanen bør være.”*

### 3.2.3 Konklusjon

Kommunen plikter å ha kommuneplanens arealdel for hele kommunen også i sjø, helt ut til en nautisk mil utenfor grunnlinjene. Denne plikten begrenser seg samtidig til at det er tilstrekkelig å kun angi hovedformål etter § 11-7 der kommunen mener at dette dekker planbehovet.

## 3.3 Kommunens plikt til å utarbeide reguleringsplan for akvakulturtiltak i sjø

### 3.3.1 Innledning

Vi har i delkapittel 3.2 ovenfor kommet frem til at alt areal i kommunen i det minste skal gis et hovedformål. Det neste spørsmålet er om det også er nødvendig å utarbeide reguleringsplan eller om det er tilstrekkelig med kommuneplan og akvakulturtillatelse for å kunne etablere nye akvakulturtiltak.

### 3.3.2 Diskusjon

Det fremgår av plan- og bygningsloven § 12-1 at kommunen har plikt til å utarbeide reguleringsplan i to forskjellige tilfeller, enten der det er krav om dette i kommuneplanens arealdel, jf. andre ledd, eller der tiltaket kan få *“vesentlige virkninger for miljø og samfunn”*, jf. tredje ledd. Vi har ovenfor i teorikapittelet gjort rede for dette.<sup>171</sup> Vi har også gjennomgått dommen (Kvinnherad energi) der Høyesterett kom frem til at hva som er et *“større bygge- og anleggstiltak”* er et rettsanvendelsesskjønn, men at domstolen må

---

<sup>171</sup> Se punkt 2.2.6

vise betydelig tilbakeholdenhet i prøvingen av forvaltningens frie skjønn.<sup>172</sup> Dette er en konsekvens av at planmyndigheten er lagt til politisk folkevalgt organ (kommunestyret), for at det skal kunne vedta planer blant annet med utgangspunkt i lokalkunnskap og lokale behov og interesser.<sup>173</sup> Videre har vi fastslått at hva som er et større bygge- og anleggstiltak må vurderes i hver enkelt sak ut i fra “forholdene i den enkelte kommune og fra sted til sted.”<sup>174</sup> Vi har også i teorikapittelet sett på bakgrunnen for formuleringen “andre tiltak som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn”.<sup>175</sup> I denne vurderingen kommer det også inn hensyn som for eksempel om tiltaket har møtt mye motstand blant befolkningen eller om tiltakets virkninger er uklare. Selv om formuleringen ikke fantes i 1985-loven, anses den ikke å innebære noen realitetsendring da den bare presiserer hva som også var tidligere gjeldende rett, og hva Høyesterett uttalte i Kvinnherad energi-dommen.

Det relevante spørsmålet for vår oppgave blir å undersøke om reguleringsplikten stiller seg annerledes for tiltak i sjø, herunder akvakulturtiltak.

I KMDs veileder “Planlegging i sjøområdene” fremgår følgende:

*“Det vil vanligvis ikke være nødvendig med reguleringsplan for akvakulturanlegg i sjø.”<sup>176</sup>*

Stokstad et al. 2020 kritiserer dette i sin rapport i fotnote 91 på side 62 og uttaler at:

*“Departementet viser ikke til noe rettslig grunnlag for dette standpunktet.”*

Videre følger Stokstad et al. opp med å kommentere at:

*“Departementets forståelse er etter vårt syn ikke holdbar”. “Reguleringsplikten følger av ordlyden i pbl. § 12-1 tredje ledd.”*

Kritikken fra Stokstad et al. ligger i at departementet ikke viser til noe rettslig grunnlag for dette synspunktet i veilederen. Vi er enig i at departementet kan kritiseres for ikke å ha noen begrunnelse i veilederen. Vi har imidlertid funnet det som synes å være begrunnelsen i rundskriv H6-18 fra KMD på side 12:

---

<sup>172</sup> Jf. Kvinnherad energi Rt. 2009 side 354

<sup>173</sup> Se punkt 2.2.6

<sup>174</sup> Jf. Kvinnherad energi Rt. 2009 side 354

<sup>175</sup> Jf. plan- og bygningsloven § 12-1 tredje ledd

<sup>176</sup> b.KMD (2020)

*“Det vil vanligvis ikke være nødvendig med reguleringsplan for akvakulturanlegg.”*

Dette følges opp med følgende begrunnelse:

*“Normalt vil kommuneplan og lokalitetsavklaring etter akvakulturloven gi de nødvendige rammene for virksomheten.”*

Det synes klart at den nesten identiske formuleringen i KMDs veileder *“Planlegging i sjøområdene* må stamme herfra, selv om det ikke finnes noen henvisning. Veilederen synes altså å basere sitt rettslige standpunkt for at det ikke er reguleringsplikt i sjø, på den nevnte uttalelsen i rundskrivet som ikke er nærmere hjemlet.

Departementet har ikke oppgitt hva de legger til grunn i sin forståelse av ordet *“vanligvis”* i rundskrivet og den påfølgende veilederen. Om departementet her sikter til erfaring med kommunenes praktisering av bestemmelsen etter konkret prøving, er uttalelsen etter vårt syn holdbar. Om det fra departementets side derimot er ment at det som en hovedregel, uten konkret prøving, slik prinsippet fra Kvinnherad energi-dommen tilsier, ikke foreligger noen plikt til utarbeidelse av reguleringsplan for akvakulturtiltak, vil dette etter vår mening være feil.

Fordi KMD har utdypet uttrykket *“vanligvis”* med den etterfølgende uttalelsen om at *“Normalt vil kommuneplan og lokalitetsavklaring etter akvakulturloven gi de nødvendige rammene for virksomheten”*, synes departementet å mene at det som hovedregel ikke er reguleringsplikt for akvakulturtiltak.

Vi mener dette ikke er i tråd med gjeldende rett etter plan- og bygningslovens § 12-1 tredje ledd og Kvinnherad energi-dommen. Dette vil også innebære en motsetning til det som fremgår fire sider før i samme rundskriv, på side 8 er det uttales at: *“Plan- og bygningslovens krav om reguleringsplan for større bygge- og anleggstiltak gjelder også i sjø. Hva som er større bygge- og anleggstiltak beror på en konkret vurdering av forholdene på stedet.”*

Som nevnt ovenfor, ble det uttalt i LB-2012-14677, at veiledere har begrenset rettskildeverdi i møte med andre sterkere rettskilder. Om vi setter ordlyden i plan- og bygningsloven § 12-1 tredje ledd med tilhørende rettspraksis, opp mot innholdet i rundskrivet, mener vi at loven med tilhørende rettspraksis utvilsomt må gå foran.

Vi kan ikke se at det finnes noe unntak fra reguleringsplikten etter § 12-1 for akvakulturtiltak, verken i plan- og bygningsloven eller akvakulturloven. Om lokalitetsavklaring fra lovgivers



side var ment å skulle kunne avløse behovet for reguleringsplan burde dette etter vår mening av klarhetshensyn, som er en viktig del av forutsigbarheten i legalitetsprinsippet,<sup>177</sup> fremgått eksplisitt av loven. Et unntak burde ha fremgått som en bestemmelse enten i plan- og bygningsloven eller akvakulturloven på samme måte som unntaket for energiloven gjør.<sup>178</sup> Det er særlig uheldig at dette ikke fremgår når teksten tilsynelatende er brukt som kilde i for eksempel veiledere der den fulle sammenheng ikke fremgår.

Med utgangspunkt i uttalelsen i rundskriv H6-18 om at “*normalt vil kommuneplan og lokalitetsavklaring etter akvakulturloven gi de nødvendige rammene for virksomheten*”, kan vi også stille spørsmålet om hvorvidt akvakulturtilatelse med “*lokalitetsavklaring*” og reguleringsplan faktisk er så like at de burde kunne brukes om hverandre slik KMD tilsynelatende legger til grunn. For å besvare dette spørsmålet har vi valgt å se på noen forskjeller og likheter mellom de to lovenes formål.

Det fremgår av akvakulturloven § 1:

*“Loven skal fremme akvakulturnæringens lønnsomhet og konkurransekraft innenfor rammene av en bærekraftig utvikling, og bidra til verdiskaping på kysten.”* (egne understrekninger)

Etter formålsparagrafen i akvakulturloven er ikke de planfaglige “gode” avgjørelser det primære formålet i denne loven. Bestemmelsen i akvakulturloven § 15 første ledd, bokstav a) om koblingen mot plan- og bygningsloven, gir etter vårt syn også et tydelig signal om at planlegging er ment å skulle foregå etter plan- og bygningsloven.

En annen utfordring i å bruke kun kommuneplanens arealdel sammen med lokalitetsavklaring etter akvakulturloven uten en reguleringsprosess, er at mulighetene for medvirkning i behandlingen av tiltak etter akvakulturloven i utgangspunktet er forbeholdt sektormyndighetene. Det betyr at eksempelvis naboer eller miljøvernorganisasjoner, som kan ha interesse av og har mulighet til å medvirke i reguleringsprosesser, faller utenfor og dermed er avhengig av at kommunen fastsetter bruken av sjøarealene gjennom reguleringsplan for at de skal kunne ha mulighet til å medvirke.

---

<sup>177</sup> Rt. 2010 side 306 Avsnitt 78

<sup>178</sup> Jf. plan- og bygningsloven § 1-3 og energiloven § 3-1

Når kommunen legger ut arealer til akvakultur i medhold av kommuneplanens arealdel, er det kommunestyret som vedtar kommuneplanen.<sup>179</sup> Det fremgår eksplisitt av plan- og bygningsloven § 11-15 siste ledd at kommunestyrets vedtak ikke kan påklages. Dette fordi vedtaket ikke er et enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand.<sup>180</sup> En reguleringsplan er imidlertid et enkeltvedtak<sup>181</sup>, og det fremgår spesifikt av plan- og bygningslovens § 12-12 tredje ledd at *“Kommunestyrets endelige vedtak om reguleringsplan kan påklages, jf. § 1-9”*. Denne klageadgangen er viktig for berørte parter. Reguleringsprosessen bidrar også til en bredere høring av planen, jf. plan- og bygningsloven § 12-10 ved at alle berørte parter gis mulighet til å bli hørt. Dette sikrer at det ikke bare er forvaltningen som er sikret klagerettigheter, men også borgerne.<sup>182</sup>

Ved vurderingen av om akvakulturanlegget vil være et *“større bygge- og anleggstiltak”*<sup>183</sup> vil virkningene som følger av gjennomføringen av tiltaket også måtte medregnes. Ofte vil et større tiltak kunne utløse flere mindre tiltak, som for eksempel infrastruktur til prosjektet. Det er sumvirkningene av tiltaket som vurderes opp mot bestemmelsens formulering om *“større bygge- og anleggstiltak”*. En reguleringsprosess er best egnet til å vurdere konsekvensene for virkningene samlet.<sup>184</sup>

Selv om mange av prosessene frem til tillatelsen, med for eksempel miljøanalyser i begge lover, kan være like, mener vi de to lovene er grunnleggende ulike i forhold til hvilke interesser de er ment å ivareta. Vi mener på grunnlag av dette at en ordning med lokalitetsavklaring i stedet for reguleringsplan ikke vil være å foretrekke.

### 3.3.3 Konklusjon

Rundskriv H6-18 fra KMD oppsummerer det vi mener er gjeldende rett på en god måte allerede på side 8. Utdraget her er andre halvdel av utdraget vi inntok i kapittelet ovenfor under punkt 3.2.3:

*“Plan- og bygningslovens krav om reguleringsplan for større bygge- og anleggstiltak gjelder også i sjø. Hva som er større bygge- og anleggstiltak beror på en konkret vurdering av forholdene på stedet.”*

---

<sup>179</sup> Jf. plan- og bygningsloven § 11-5 første ledd

<sup>180</sup> Jf. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav a)

<sup>181</sup> Jf. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b)

<sup>182</sup> Jf. Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) side 230, Holth og Winge (2019) side 105-106

<sup>183</sup> Jf. plan- og bygningsloven § 12-1 tredje ledd

<sup>184</sup> Holth og Winge (2019) side 105-106

Vi ønsker også å tilføye at tilsvarende gjelder for tiltak som “*kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn*”.<sup>185</sup> Vi kan ikke se at det heller er eller burde være noe unntak fra dette som er ment å gjelde spesielt for akvakultur.

### 3.4 Presentasjon av eksempelsak - Toska sør

Det første eksempelet vi har valgt å se på gjelder en reguleringsplansak fra Alver kommune nord for Bergen. Planen ble vedtatt i juni 2020 og gjelder utvidelse og en mindre flytting av et eksisterende akvakulturanlegg utenfor øya Toska. Planen har navnet “Toska sør”, og vil fra nå omtales som “Toska sør-saken”. Forslagsstiller var oppdrettsfirmaet Lingalaks AS.

Med begrunnelse i at firmaet hadde behov for en rask avklaring valgte Lingalaks å fremme forslag om reguleringsplan fremfor å avvente avklaring av arealbruken gjennom kommuneplanprosess. Følgende fremgikk av planbeskrivelsen til detaljreguleringen:

*“Lingalaks har trong for driftsmessige avklaringar for denne lokaliteten i kommunen i den komande kommuneplanperioden, og det er med dette bakteppet utarbeidd ein reguleringsplan for området.”*<sup>186</sup>

Lingalaks hadde tidligere søkt Hordaland fylkeskommune om tillatelse for den samme utvidelsen og flyttingen. Denne prosessen stoppet imidlertid opp grunnet uklarheter knyttet til arealbruken samt at området ikke var konsekvensutredet.<sup>187</sup>

Området anlegget ble søkt flyttet til var ikke avsatt til akvakultur i den eksisterende kommuneplanens arealdel. Forslaget gjaldt derfor å flytte plasseringen av anlegget fra et område avsatt til akvakultur i kommuneplanen (AK), til et nytt område som ikke var avsatt til slikt formål i kommuneplanen. Dette ble foreslått gjort gjennom detaljregulering med konsekvensutredning.<sup>188</sup>

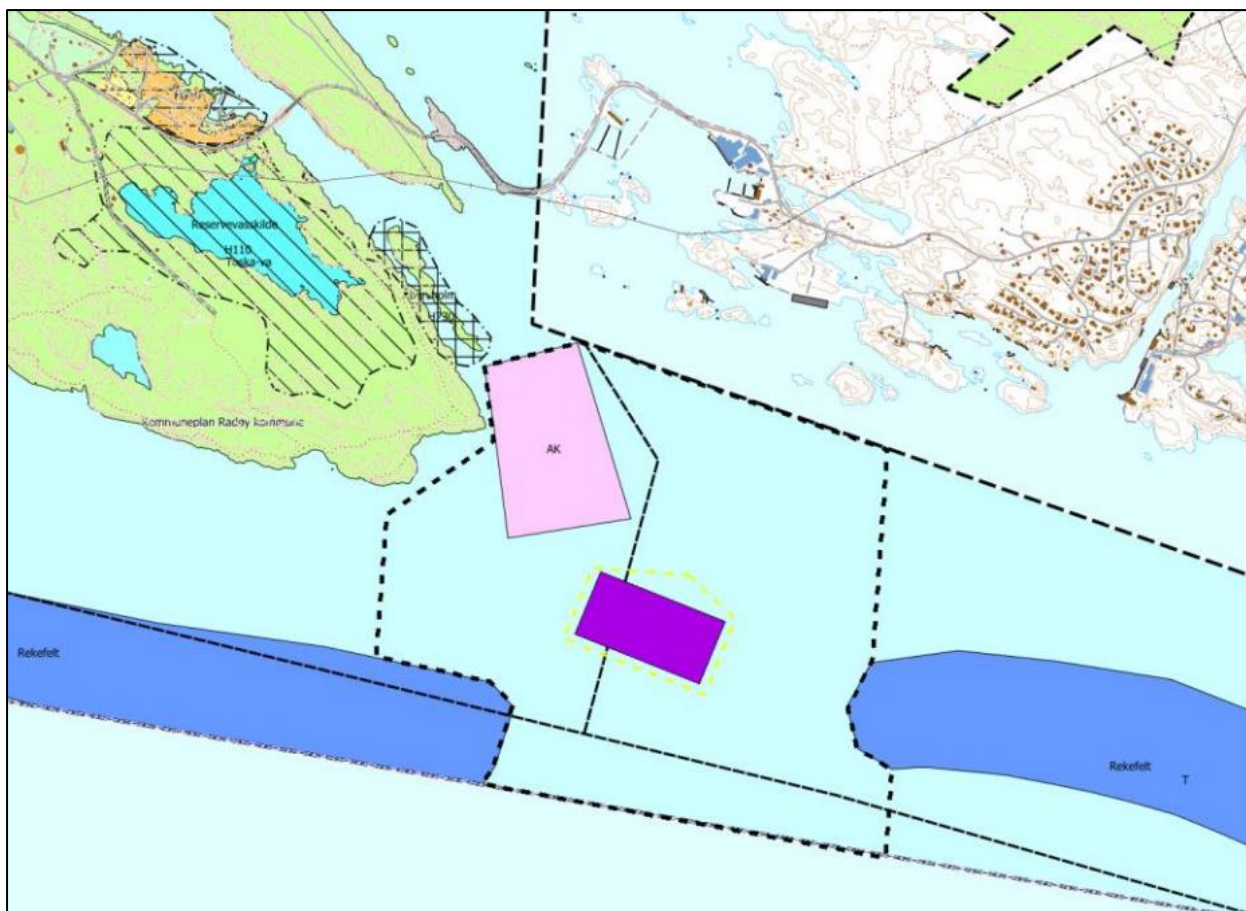
---

<sup>185</sup> Jf. plan- og bygningsloven 12-1 tredje ledd

<sup>186</sup> Plan ID 1260 2019000400 Detaljreguleringsplan for akvakulturlokalitet Toska sør datert: 25.05.2020

<sup>187</sup> Plan ID 1260 2019000400 Detaljreguleringsplan for akvakulturlokalitet Toska sør datert: 25.05.2020

<sup>188</sup> Plan ID 1260 2019000400 Detaljreguleringsplan for akvakulturlokalitet Toska sør datert: 25.05.2020

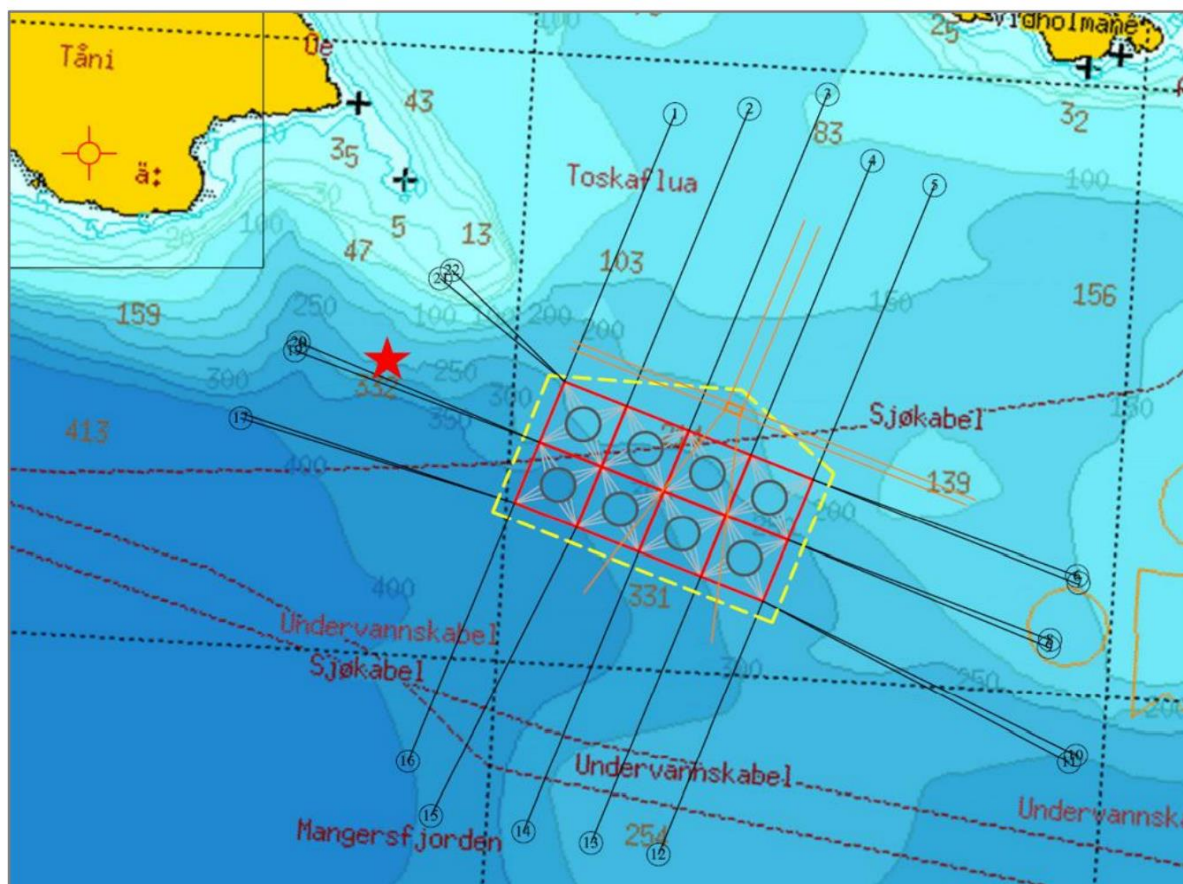


Figur 8 Lyserosa område er avsatt til akvakultur i kommuneplanens arealdel (AK), mørkelilla viser flyttingen det ble søkt om i detaljreguleringen. (Hentet fra Detaljreguleringsplan for akvakulturlokalitet Toska sør Plan ID 1260 2019000400)

Samtidig med flyttingen ble det i reguleringsforslaget lagt opp til en utvidelse av anlegget med 8 større merder mot tidligere 6 mindre, noe som ville tillate mer enn en dobling av maksimal total biomasse. Videre i planprogrammet av 12. juni 2019 ble det gjennomgått utfordringer og sentrale problemstillinger for reguleringsplanen, men verken energi eller sjøkabler ble omtalt som temaer i planen. Etter mottatt uttalelse fra Kystverket foretok Lingalaks en viss justering av fortøyningskablene og festepunktene på havbunnen, for å hindre konflikt med farled. Forankringene kom imidlertid i konflikt med inntegnet rekefiskeområde i Fiskeridirektoratets karttjeneste Yggdrasil. I uttalelse 16. august 2019 fra Fiskarlaget vest ble dette påpekt overfor forslagsstiller og Fiskeridirektoratet.

Fiskeridirektoratet kom deretter med en uttalelse den 7. februar 2020 der det fremgikk at de var fornøyde med at Lingalaks hadde redusert spennet av fortøyninger innenfor fiskeområdet. Det fremgikk også i det samme brevet at det var flere sjøkabler i området og at dette bidro til å redusere bruken av disse trålefeltene. Fiskeridirektoratet understreket i samme brev viktigheten av å holde fortøyningene innenfor planområdet, men understreket med denne

forutsetning at det ikke var noen vesentlig økning av konfliktpotensialet da 0-alternativet også var akvakultur i det samme området.<sup>189</sup>



Figur 9 viser anleggets plassering i forhold til bla. sjøkabler. Rød stjerne er urelatert til vår problemstilling og markerer funn av hornkorallen sjøtre. Ankerfestene 16, 15, 14, 13 og 12 krysser sjø- og undervannskabler (Hentet fra Detaljreguleringsplan for akvakulturlokalitet Toska sør Plan ID 1260 2019000400)

Sjøkabler var som sagt ikke drøftet i verken planen eller uttalelser til plansaken. Vi har ikke funnet noen uttalelse fra BKK<sup>190</sup>, det lokale nettselskapet med områdekonsesjon i området, i forbindelse med planprosessen utover at det ble sendt varsel om oppstart av reguleringsplanen. Det er grunn til å tro at saken ikke ble fanget opp hos BKK. Dette mener vi på bakgrunn av at det ikke er noen uttalelse å finne verken i plandokumentene vi har fått tilsendt etter forespørsel om innsyn, eller ved annet dokument søk. Vi kan heller ikke finne varsel til BKK i forbindelse med høring og offentlig ettersyn av reguleringsplanforslaget.<sup>191</sup> I planbeskrivelsen, datert 25. mai 2020, utarbeidet av ABO plan og arkitektur opplyste forslagsstiller at den eksisterende lokaliteten hadde landstrøm og at det også var ønskelig å etablere landstrøm til det nye anlegget.

<sup>189</sup> Plan ID 1260 2019000400 Detaljreguleringsplan for akvakulturlokalitet Toska sør datert: 25.05.2020

<sup>190</sup> BKK Nett, heretter omtalt BKK

<sup>191</sup> Jf. plan- og bygningsloven §12-10 andre ledd

Vi vil se nærmere på muligheten forvaltningen har til å sette krav om landstrøm som energikilde for akvakulturanlegg i kapittel 4.

På side 39 i planbeskrivelsen fremgår følgende:

*“Lingalaks har i dag landstrøm ut til lokaliteten på Toska sør. Det er ønskeleg å nytte landstraum på nytt anlegg, men dette avheng av kapasitet i området. Alternativet er å ta i bruk ei hybridløysing slik at aggregatbruk på anlegget vert avgrensa. Bruk av landstraum vil medføre at det ikkje er behov for dagleg bruk av aggregat på anlegget.”*

På side 13 i samme dokument fremgår følgende:

*“Det er ønskeleg å nytte landstraum på nytt anlegg, men dette avheng av kapasitet i området. Alternativet er å ta i bruk ei hybridløysing slik at aggregatbruk på anlegget vert avgrensa. Dersom det vert lagt landstraum ut til anlegget er det vanleg at sjøkablane vert spyla ned i underlaget på sjøbotnen der det er mogleg og lagt i røyr der den går i land. Sjøkabelen vil ikkje vera til hinder for ferdsel eller fiske. kraftleverandøren i området, BKK, har lang erfaring med etablering av slike tiltak og har metodar for å etablere tiltaka utan at det er behov for vegtilkomst eller kai. Etablering av landstraum vil medføre at det ikkje er behov for dagleg bruk av aggregat på anlegget. Dette vil vera positivt for driftstryggleiken på anlegget.”*

Rådmannen følger opp dette med følgende uttalelse i sitt saksfremlegg:

*“Rådmannen vurderer at planen skildrar godt korleis ein effektivt kan skjerma allmenta for mykje av støy, lys og lukt eit oppdrettsanlegg påføra område. For å dempa støy, kan ein sørgje for at det er tilstrekkeleg kapasitet på straumnett i område, slik at det vert mogleg med kontinuerlig bruk av landstraum på anlegget i staden for aggregat. Støyisolering av komponentar på anlegget som avgjer lydstråling vill bidra til senke støynivået i område. Det er fyrst og fremst konsesjonsløyve for anlegget ein sett spesifikke krav om støyhandsaming. Føresegn 2.5 sikrar og at krav frå støyretningsline T-1442 skal følgjast.”<sup>192</sup>*

---

<sup>192</sup> 2. gongs handsaming - Detaljreguleringsplan Akvakulturlokalitet Toska sør RÅDMANNEN SITT FRAMLEGG TIL VEDTAK

Det kom også inn uttalelse fra en privat part som hadde bolig eller fritidsbolig i område innenfor tiltaket på land der følgende ble sagt:

*“Strømforsyning til forflåten bør komme via landstrøm, slik at man unngår støy fra generatordrift. En hybridløsning, som vil innebære støy i mange timer hver dag, bør heller ikke ansees som en akseptabel løsning.”<sup>193</sup>*

## 3.5 Reguleringsplan i strid med kommuneplanens arealdel

### 3.5.1 Innledning

Toska sør-saken er relevant for flere spørsmål knyttet til planlegging av akvakultur og energianlegg. Både spørsmål om tildeling av tillatelse etter akvakulturloven og regulering etter plan- og bygningsloven dukker opp. Særlig er saken illustrerende for annen bruk av området i form av et eksisterende sjøkabelanlegg. Som tidligere omtalt i teorikapittelet, har fylkeskommunen ansvaret for forvaltning av arealbruken til akvakulturvirksomhet, og skal tildele og prioritere areal til akvakultur etter akvakulturloven.<sup>194</sup> Interesseavveining ved arealbruk til akvakulturtiltak inngår i dette,<sup>195</sup> hvor forholdet til vedtatte arealplaner<sup>196</sup> setter begrensninger for fylkeskommunens tildelingskompetanse. Kommunen på sin side har som vi har sett ansvaret for arealplanleggingen i sjø etter plan- og bygningsloven og avklarer forholdet til arealplan.<sup>197</sup> I teorien kan dette betraktes som en todelt saksbehandling etter den enkelte lov og myndighets ansvarsområde. De to prosessene for tildeling av lokalitet etter akvakulturloven, og avklaringen av forholdet til arealplan etter plan- og bygningsloven, har foregått som parallelle prosesser i eksempelsaken. Tiltakshaver har fremmet et forslag om reguleringsplan i stedet for først å få arealbruken avklart i kommuneplanens arealdel. Dette med begrunnelse i at det vil gi en raskere avklaring av arealbruken. Kommunen har altså vedtatt reguleringsplanen i strid med overordnet kommuneplan, og gått med på å fremme reguleringsforslaget uten å behandle flyttingen av akvakulturanlegget i kommuneplanens arealdel først. I lys av Toska sør-saken vil vi illustrere hva slags konsekvenser dette kan medføre for arealbruken.

---

<sup>193</sup> Jf. Samordna uttale - Offentleg ettersyn – Alver (Radøy)

<sup>194</sup> Jf. punkt 2.3.6

<sup>195</sup> Jf. akvakulturloven § 16

<sup>196</sup> Jf. akvakulturloven § 15 første ledd bokstav a)

<sup>197</sup> Jf. punkt 2.3.4

### 3.5.2 Nærmere om plan- og bygningslovens konsistensskapende virkemidler

Plan- og bygningslovens plansystem er behandlet under punkt 2.2.2 og som redegjort for der legger loven opp til vertikal styring. Det vil si styring ovenfra og ned i et hierarkisk system der planer og føringer på høyere trinnhøyde skal legges til grunn for planer på lavere trinnhøyde. Det fremgår av forarbeidene at dette forutsetter en samordnet planlegging og forvaltningspraksis som skal bidra til et mer konsistent system.<sup>198</sup>

Motstridsregelen, jf. plan- og bygningsloven § 1-5 andre ledd, om at *“Ny plan eller ... planbestemmelse går ved ... motstrid foran eldre plan eller planbestemmelse ...”* kan fremstå som et mulig hinder for den vertikale styringen og konsistens mellom planene. Prinsippet om: *“sist i tid best i rett”* medfører i praksis at det kan være vanskelig å legge til grunn en helhetlig og samordnet planlegging og forvaltningspraksis som en forutsetning for konsistens i plansystemet.

Som omtalt i teorikapittelet vil det rent teoretisk og som påpekt av Stokstad et al. 2020 med henvisning til Minde (2021), likevel ikke være et hinder for konsistens, fordi overordnede planer som utgangspunkt skal legges til grunn for underordnet planlegging. Bruken av innsigelse fra overordnede eller likestilte myndigheter vil i stor grad virke som en sikkerhetsventil for systemets konsistens.

Problemet som tas opp av Stokstad et al. 2020 ref. Minde (2021) er at bruken av innsigelse som virkemiddel ofte ikke blir godt nok fulgt opp av innsigelsesmyndighetene. Det kan få den konsekvens at nyere private planforslag blir vedtatt uten endringer eller innsigelse og dermed blir gyldige selv om de skulle være i strid med overordnede planer og interesser. Som vi skal komme nærmere tilbake til nedenfor mener vi dette var et problem i Toska sør-saken.

Minde (2021) viser dessuten ifølge Stokstad et al. 2020, på side 17 til at terskelen for å fremme innsigelser er hevet de siste årene sammenliknet med tidligere. Dette kommer til uttrykk i en rekke rettskilder. Det følger av Prop. 1 S (2017-2018) på side 23, at:

---

<sup>198</sup> NOU 2003:14 side 126



*«Regjeringens arbeid med planprosessene har ført til at terskelen for innsigelser er hevet og antall planer møtt med innsigelser har gått ned. Det tas nå større hensyn til lokaldemokratiet.»*

Av Meld. St. 18 (2016-2017) på side 154 fremgår det også at:

*«Terskelen for motsegner er heva, og kommunane har fått auka handlingsrom.»*

Minde (2021) viser dessuten i Stokstad et al. 2020 på side 17 til at Riksrevisjonen i sin rapport om *"Riksrevisjonens undersøkelse av behandling av innsigelser i plansaker"* (2018-2019) på side 3 i rapporten understreker som et funn at:

*"Bruken av innsigelsesinstituttet som verktøy for å ivareta nasjonale interesser er strammet inn".*

Ifølge Stokstad et al. 2020 side 17 har Minde (2021) gjennom sin ph.d.-avhandling og med henvisning til Riksrevisjonens rapport pekt på at dersom terskelen for å fremme innsigelse er hevet for høyt, kan dette ha den konsekvens at formålet med innsigelsesreglene som en kontrollmekanisme av den kommunale saksbehandlingen, blir redusert.

Vi mener det kan være et problem at private planforslag blir ukritisk lagt til grunn uten sterke nok mekanismer til å sørge for at forslagene er i henhold til, eller vurdert opp mot overordnede planer og interesser.

### **3.5.2.1 Hva ble gjort i Toska sør saken?**

I Toska sør saken fremgår det at detaljreguleringen for Toska sør ikke er i samsvar med overordnet plan.<sup>199</sup> Som tidligere redegjort for, har Alver kommune lagt dette forslaget til grunn og vedtatt reguleringsplanen.<sup>200</sup>

Behandlingen etter akvakulturloven forutsetter en planavklaring før det kan gis akvakulturtillatelse. Akvakulturloven § 15 a) setter vilkår om at tillatelse til akvakultur ikke kan gis i strid med vedtatte arealplaner etter plan- og bygningsloven. I eksempeltilfellet gjorde flyttingen av akvakulturanlegget det nødvendig at planmyndighetene først foretok en

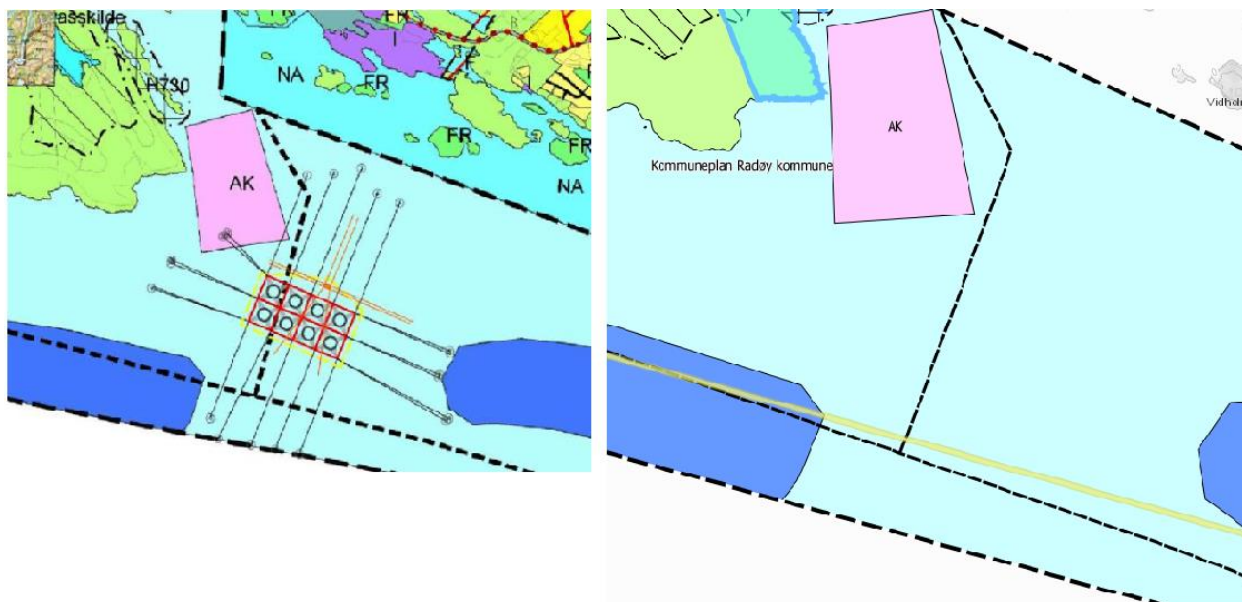
---

<sup>199</sup> Jf. Samordna uttale - Offentleg ettersyn – Alver (Radøy) - akvakulturområde Toska sør - detaljregulering datert 06.02.2020 fremgår det direkte på side 2 i dokumentet

<sup>200</sup> Jf. planvedtak av 25.06.2020 Jf. Plan ID: 12602019000400 - 2. gongs handsaming - Detaljreguleringsplan Akvakulturlokalitet Toska sør

planendring. Det ble vedtatt en ny underordnet plan med den hensikt å omgå de rettslige begrensningene som i utgangspunktet følger av akvakulturloven.

Behandling av kommuneplanens arealdel er en tidkrevende prosess, da den som hovedregel ikke tas opp til rulling mer enn en gang hver valgperiode, det vil si hvert fjerde år.<sup>201</sup> Dette kan øke presset på kommunen fra private forslagstillere om å vedta reguleringsplaner i strid med den overordnede kommuneplanen. Lingalaks begrunner sitt forslag til reguleringsplan i behov for å få en raskere avklaring. Vedtaket av reguleringsplan direkte istedenfor å først avvente ny kommuneplan kan føre til at overordnede planer og interesser blir oversett eller ikke tilstrekkelig ivaretatt. Det er fra eksempelsakens faktum klart at BKKs nettanlegg i området berøres av det nye forslaget til akvakulturtiltak. Figur 10, illustrerer tydelig at ankerfestene til den fremtidige akvakulturlokaliteten i reguleringsplanen er i konflikt med BKK sine 24 kV sjøkabler og markerer en konkurrerende og annen bruk av området.



Figur 10 Fra venstre vises anleggsskissen til akvakulturlokaliteten lagt over kommuneplanen kilde: "Fråsegn HFK til detaljreguleringsplan for akvakulturlokalitet - Toska sør - Radøy kommune". Til høyre vises kommuneplanen med BKK sin 24 kV sjøkabel markert av oss i gult. NVE Atlas. Tilgjengelig fra: <https://atlas.nve.no/Html5Viewer/index.html?viewer=nveatlas#> (lest 21.04.2021)

### 3.5.2.2 Interesseavveining etter akvakulturloven

Etter akvakulturloven § 16 bokstav c) har fylkeskommunen ansvaret for avveining av arealinteresser ved plassering av lokaliteter til akvakultur. I denne avveiningen skal det særlig legges vekt på annen aktuell bruk av området. Som redegjort for i teorikapittelet<sup>202</sup> skal begrepet "området" ifølge forarbeidene ikke begrense fylkeskommunen til en vurdering av

<sup>201</sup> Jf. plan- og bygningsloven § 11-1 (4)

<sup>202</sup> Se punkt 2.3.6

akvakulturlokaliteten alene. Konsekvensene for andre tilgrensende interesser i områder skal også vurderes. Det betyr at interesseavveiningen mellom akvakulturlokaliteten og andre tilgrensende interesser, herunder sjøkabelen til BKK må avveies ved plasseringen av akvakulturlokaliteten. I dette inngår å innhente uttalelser fra de andre sektormyndighetene som vi har redegjort for i teorikapittelet under punktet “Regulering av akvakultur”.<sup>203</sup> Statsforvalteren, Kystverket, Fiskeridirektoratet, Mattilsynet, NVE og kommunen, uttaler seg innenfor hvert sitt ansvarsområde.

Akvakulturloven § 16 innebærer i utgangspunktet derfor en interesseavveining mellom *"søkers behov for areal til planlagt akvakulturproduksjon"*<sup>204</sup> på den ene siden, og *"alternativ bruk av området til annen akvakultur"*<sup>205</sup>, og *"annen bruk av området"*<sup>206</sup> på den andre siden. Det blir en interesseavveining mellom søkers behov for bruk av arealet, og andre arealbruksinteresser.

Alternativet i § 16 bokstav c), mener vi for øvrig ut fra en tolkning av lovens ordlyd og forarbeidene at må forstås vidt. Dette slik at alle berørte interesser i området omfattes. Forarbeidene opplister ikke energiinteresser som et typisk eksempel på annen bruk av området, men utelukker heller ikke andre interesser, da det kun vises til typiske eksempler. Vi mener det ikke er grunn til å tolke bestemmelsen innskrenkende eller uttømmende når det kommer til hvilke mulige interesser som kan falle inn under ordlyden *"annen bruk av området"*.

### **3.5.2.3 Hvorfor er det ikke fremmet innsigelse?**

I forarbeidene til akvakulturloven § 16 bokstav c) vises det til at *"Uttalelser fra andre myndigheter vil være relevante hensyn i søknadsbehandlingen etter akvakulturloven"*.<sup>207</sup> En utvidende tolkning av dette, mener vi taler for at hensynet til energiinteresser også må vurderes i tilfeller hvor de blir berørt. Dette skal gjøres gjennom at fylkeskommunen mottar uttalelse fra konsesjonæren v/BKK eller energimyndighetene v/NVE. For å sørge for at berørte parter får med seg planoppstarten og får mulighet til å komme med innspill skal forslagsstiller *"så vidt mulig"* sørge for at *"rettighetshavere i planområdet samt naboer til*

---

<sup>203</sup> Se punkt 2.3.3

<sup>204</sup> Jf. akvakulturloven § 16 bokstav a

<sup>205</sup> Jf. akvakulturloven § 16 bokstav b

<sup>206</sup> Jf. akvakulturloven § 16 bokstav c

<sup>207</sup> Jf. Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) side 70

*planområdet, skal når de blir direkte berørt, på hensiktsmessig måte underrettes om at planarbeidet tas opp*”,<sup>208</sup> Et varsel om oppstart av reguleringsplan kan det for eksempel underrettes om i form av brev, e-post eller liknende. Det samme er tilfellet ved det senere varselet om offentlig ettersyn etter § 12-10 andre ledd.<sup>209</sup> Her skal altså BKK som lokal rettighetshaver motta varsel.

NVE oppgir selv av deres hovedoppgave er å ivareta interesser knyttet til nettanlegg av vesentlig størrelse, ofte på transmisjons- og regionalnettet nivå.<sup>210</sup> For mindre nettanlegg drevet i medhold av områdekonsesjon vil det være naturlig at konsesjonæren, i dette tilfelle BKK, først forsøker å komme med en merknad til planen. Først i de tilfeller der disse merknadene ikke blir tatt til følge er det man kan å gå videre til NVE som har innsigelsesmyndighet. Det er rimelig å anta at merknad med denne overhengende trusselen om innsigelse, i noen tilfeller vil kunne ha samme virkning som en innsigelse i seg selv. Ved å løse konflikter på områdekonsesjonsnivå på denne måten vil NVE kunne spares for betydelig arbeid. Det ligger imidlertid en utfordring i dette i de tilfeller konsesjonæren ikke følger opp sin mulighet til innspill. Da vil samtidig NVE ikke kunne fange opp situasjoner de er ment å følge opp gjennom sin rolle som innsigelsesmyndighet.<sup>211</sup> I vår eksempelsak Toska sør foreligger det ingen høringsuttalelse fra verken BKK eller NVE. Dette har sannsynligvis medført at hensynet til energiinteressene i det tilgrensende området for akvakulturlokaliteten ikke har blitt vurdert.

Det er nærliggende å legge til grunn at innsigelsesinstituttet i teorien skulle ha fungert som en sikkerhetsventil i slike situasjoner, og fanget opp at berørte energiinteresser i planområdet ikke var tilstrekkelig ivaretatt. Som påpekt av Minde (2021) i den tidligere omtalte ph.d. avhandlingen, er det mye som tyder på at dette ansvaret ikke alltid blir fulgt opp av de ansvarlige innsigelsesmyndighetene, i dette tilfellet NVE. Dette kan også være årsaken til at det ikke finnes noen høringsuttalelse fra BKK eller innsigelse fra NVE i saken. Det er vår oppfatning at NVE i denne saken nedprioriterer sin rolle som innsigelsesmyndighet for mindre nettanlegg drevet i medhold av områdekonsesjon.

---

<sup>208</sup> Jf. plan- og bygningsloven § 12-8 tredje ledd, andre punktum

<sup>209</sup> Jf. Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) side 236 - 237

<sup>210</sup> Se punkt 2.4.2, b.NVE, 2017 side 12

<sup>211</sup> Jf. plan- og bygningsloven § 5-4 første ledd

Vi finner støtte for dette i en risikorapport utarbeidet av NVE for departementet (OED). Den er omtalt i VG<sup>212</sup> hvor en tillitsvalgt i NVE uttaler følgende om NVE sin kapasitet til å følge opp saker generelt:

*“NVE beskriver i rapporten en stor forventning, blant små og mellomstore kommuner, til at de som fagmyndighet bidrar. Samtidig har NVE i dag færre ressurser enn tidligere til å involvere seg i reguleringsplaner”*

NVE uttaler seg også om kapasitetsutfordringer i Riksrevisjonen sin rapport:

*“Riksrevisjonens undersøkelse av behandling av innsigelser i plansaker” (2018-2019) på side 63 uttales følgende:*

*“NVE opplyser at voksende saksmengde har gitt kapasitetsutfordringer, blant annet når det gjelder å svare kommunene på varsler om oppstart av planarbeid. NVE har derfor valgt å prioritere innspill til kommuneplanens arealdel og andre overordnede planer foran mindre reguleringsplaner.”*

Etter vårt syn ville trolig en innsigelse fra NVE kunne ha bidratt til å oppklare konflikten eller hindre at planen ble vedtatt i strid med deres interesseområde. Uten å avklare hvilke konsekvenser lokaliseringen av akvakulturanlegget vil ha for BKK sine sjøkabler i området vil dette i ytterste konsekvens kunne bidra til kompliserte arealkonflikter i fremtiden.<sup>213</sup>

Innsigelsesadgangen knyttet til kommunale planer er, som redegjort i teorikapittelet,<sup>214</sup> en av de viktigste samordningsmekanismene i loven, men forutsetter at innsigelsesretten blir benyttet. Slik vi oppfatter saken er det mye som tyder på at reguleringsplanen er vedtatt i strid med interesser som er av vesentlig betydning for NVE sitt saksområde,<sup>215</sup> noe vi mener BKK sitt nettanlegg i området utvilsomt må være. Etter at en avgjørelse eller et vedtak i en sak er truffet kan det ikke lenger fremmes innsigelse.<sup>216</sup> Konsekvensene av dette er at innsigelsesinstituttet som kontrollmekanisme og som konsistensskapende virkemiddel mister sin betydning. En innsigelse kunne ha sikret at det ikke ble vedtatt en arealplan i strid med andre interesser slik som BKKs anlegg. Muligheten til å fremme innsigelse er særlig viktig i

---

<sup>212</sup> Ording, O 2020, VG.NO (uttalelse fra forbundsleder Hatløy i forbindelse med kvikkleireskredet på Gjerdrum, vi forutsetter at kapasitetsmangelen i NVE vil være gjeldende på tvers av hele etaten.)

<sup>213</sup> Jf. punkt 5.2 er eksempelsaken Kollsnes-Lindås et eksempel på det.

<sup>214</sup> Jf. punkt 2.2.3 om Kontrollmekanismen i loven

<sup>215</sup> Jf. plan- og bygningsloven § 5-4 første ledd

<sup>216</sup> Jf. plan- og bygningsloven § 5-5 første ledd

saker hvor høringsuttalelser fra andre berørte rettighetshavere ikke blir fulgt opp. Dersom dette ikke gjøres kan konsekvensene bli at det senere er vanskelig å følge opp sakene, og at det ved motstridende interesser må løses gjennom søksmål.

### 3.5.3 Oppsummering

Som vi diskuterte innledningsvis fremgår det av gjennomgåtte rettskilder og teori at terskelen for å fremme innsigelser er hevet, og at det nå tas større hensyn til det lokale selvstyret enn tidligere.<sup>217</sup> Om dette er tilfelle i vår eksempelsak, eller om en glipp i varslingsplikten fra kommunens side, en manglende oppfølging av mindre saker fra NVEs side, eller om BKK som netteier ikke tilstrekkelig har informert om sine interesser i området i høringsuttalelse, er årsaken til at det ikke er fremmet innsigelse, er for oss uklart.

Det er uansett sikkert at manglende innsigelse i saken kan ha ført til at akvakultur er prioritert på bekostning av energiinteresser i området. Manglende samordning mellom berørte interesser og myndigheter kan ha medført at fylkeskommunen ikke har blitt tilstrekkelig opplyst om de motstridende interessene. En konsekvens av dette, kan ha vært at interesseavveiningen<sup>218</sup> ved plasseringen av akvakulturlokaliteten ikke har lagt vekt på annen bruk av området.

Vi mener uansett at eksempelsaken er illustrerende for viktigheten av både plansystemets konsistens og bruk av innsigelsesinstituttet i saker der man tillater tiltak i strid med overordnede planer. Hadde NVE i en sak som denne kommet med en høringsuttalelse eller innsigelse ville dette antagelig ha resultert i at kommunen hadde gjort en mer nøyaktig vurdering av hvilke interesser som ble berørt av arealbruken i området, og ikke vedtatt en plan som var i en mulig konflikt med andre arealbruksinteresser som energi.

Det at NVE velger å prioritere innspill til kommuneplanens arealdel foran mindre reguleringsplaner forsterker viktigheten av at plansystemet skal være konsistent. Fordi innsigelsesmyndighetene legger til grunn at plansystemet skal være konsistent. På en annen side så burde ikke NVE nedprioritere reguleringsplaner som er lenger ned i systemet, fordi plan- og bygningsloven § 1-5 andre ledd gir nye planer virkning foran eldre planer uavhengig av deres plassering i planhierarkiet, og uavhengig av om de er konsistente med overordnede

---

<sup>217</sup> Jf. punkt 3.5.2

<sup>218</sup> Jf. akvakulturloven § 16 bokstav c)

planer og føringer. En virkning av at de velger å nedprioritere trinnlavere planer blir derfor som illustrert i Toska sør saken, at de ikke ser hva slags betydning planendringer vil ha på deres saksområde. Betydningen av innsigelsesinstituttet som en sikkerhetsmekanisme mister sin funksjon når den ikke blir tatt i bruk.

## 3.6 Planutfordringer ved sjøkabelanlegg

### 3.6.1 Innledning

I dette delkapitlet vil vi diskutere utfordringer ved at elektriske anlegg er unntatt fra plan- og bygningsloven. Bakgrunnen for dette unntaket er omfattende drøftet i juridisk litteratur og vil ikke være tema i vår omtale. Selv om energiloven er unntatt plan- og bygningsloven har den likevel en kobling til plandelen av plan- og bygningsloven i plan- og bygningsloven §§ 11-8 og 12-6. Dette ved at det “i nødvendig utstrekning” skal fastsettes hensynssoner for regional- og transmisjonsnett.<sup>219</sup> Det vil si for nettanlegg som er underlagt *anleggskonsesjon*<sup>220</sup>, og som skal båndlegges etter energiloven.<sup>221</sup>

For nettanlegg i distribusjonsnett etablert etter *områdekonsesjon*<sup>222</sup> gjelder det egne hensynssoner.<sup>223</sup> Dette da disse anleggene ikke er unntatt fra plandelen i plan- og bygningsloven. Kraftsensitiv informasjon er imidlertid underlagt taushetsplikt,<sup>224</sup> hvilket medfører at det for visse energianlegg ikke skal innarbeides hensynssoner i plankartet likevel.<sup>225</sup>

I den videre fremstillingen vil vi diskutere hvordan dette kan skape utfordringer for annen bruk av området. I denne diskusjonen vil vi avgrense oss til å se på akvakultur som en konkurrerende brukerinteresse i lys av vår eksempelsak Toska sør. Elanlegget som akvakulturanlegget i eksempelsaken havnet i konflikt med er etablert i medhold av en områdekonsesjon. Vi har derfor valgt å avgrense oss bort fra anleggskonsesjon i dette delkapitlet, og kun drøfte spørsmålet med grunnlag i områdekonsesjon.

---

<sup>219</sup> Jf. plan- og bygningsloven §§ 11-8 bokstav d og 12-6

<sup>220</sup> Jf. energiloven § 3-3

<sup>221</sup> Se b.NVE., 2017 side 12

<sup>222</sup> Jf. energiloven § 3-2

<sup>223</sup> Jf. plan- og bygningsloven § 11-8 a, eller § 12-6

<sup>224</sup> Jf. energiloven. § 9-3, Jf. Forskrift om sikkerhet og beredskap i kraftforsyningen (kraftberedskapsforskriften), FOR-2012-12-07-1157, heretter, beredskapsforskriften § 6-2, Jf. Lov av 19 mai 2006 nummer 16 om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova) heretter offl. § 13 første ledd

<sup>225</sup> b.NVE, 2017 side 12 til 13

Det rettslige spørsmålet er om kommunen har rett og plikt til å innarbeide hensynssoner for sjøkabelanlegg i kommune- og reguleringsplan. Vi vil først vurdere spørsmålet knyttet til kommuneplanens arealdel deretter til reguleringsplan.

### 3.6.2 Hensynssoner i kommuneplanens arealdel

Hvilke hensynssoner som kan avsettes i kommuneplanens arealdel fremgår av plan- og bygningsloven § 11-8. Nettanlegg i distribusjonsnett er etablert i medhold av en gitt områdekonsesjon fra NVE.<sup>226</sup> Disse anleggene er som vi har redegjort for i punkt 2.4.4 ikke unntatt fra plandelen i plan- og bygningsloven. Hjemmel for å fastsette hensynssoner i kommuneplanens arealdel for elektriske anlegg etablert i medhold av områdekonsesjon, finnes i plan- og bygningsloven § 11-8 tredje ledd bokstav a).<sup>227</sup>

#### 3.6.2.1 Hensynssoner etter plan- og bygningslovens § 11-8 tredje ledd a)

Opplistingen av hva det kan fastsettes hensynssoner om i plan- og bygningsloven § 11-8 tredje ledd må tolkes med utgangspunkt i hva som fremgår av § 11-8 første og andre ledd:

*“Kommuneplanens arealdel skal i nødvendig utstrekning vise hensyn og restriksjoner som har betydning for bruken av areal. Hensyn og forhold som inngår i andre ledd bokstav a til f, kan markeres i arealdelen som hensynssoner med tilhørende retningslinjer og bestemmelser. Det kan angis flere soner for samme areal.”*

*“Til hensynssone skal det i nødvendig utstrekning angis hvilke bestemmelser og retningslinjer som gjelder eller skal gjelde i medhold av loven eller andre lover for å ivareta det hensynet sonen viser.”*

Av § 11-8 tredje ledd fremgår følgende:

*“Det kan fastsettes følgende hensynssoner:*

- a) Sikrings-, støy- og faresoner med angivelse av fareårsak eller miljørisiko. Det kan gis bestemmelser som forbyr eller setter vilkår for tiltak og/eller virksomheter, jf. § 1-6, innenfor sonen” (egen understrekning)*

---

<sup>226</sup> Jf. energiloven § 3-2

<sup>227</sup> b.NVE, 2017 side 12 til 13



Av forarbeidene<sup>228</sup> fremgår det at § 11-8 tredje ledd bokstav a) kan brukes til å sette hensynssoner rundt kraftlinjer. Her er det snakk om kraftlinjer i distribusjonsnettet da linjer i regional- og transmisjonsnettet som redegjort for er unntatt fra plan og bygningsloven.<sup>229</sup> For regional- og transmisjonsnettet kan det også inntas hensynssoner, men da må dette da gjøres etter § 11-8 tredje ledd bokstav d) i medhold av “*andre lover*”.<sup>230</sup>

Det er opp til kommunen å velge om de ønsker å avsette arealer til hensynssoner, jf. Prop. 121 L (2013-2014) side 14. Med dette forarbeidet kom det også en endring i lovens ordlyd i § 11-8 første ledd der man gikk fra at hensynssoner “*skal*” utarbeides til hensynssoner “*kan*” utarbeides. Dette understreker at det er opp til kommunens frie skjønn å avgjøre om de ønsker å angi hensynssoner. Der kommunene velger å være tilbakeholdne i sin bruk av hensynssoner kan hensyn og restriksjoner i stedet ivaretas gjennom bruk av bestemmelser til de enkelte arealformålene.

Det ligger også en begrensning i første ledds formulering “*nødvendig utstrekning*”. Vi har flere steder gjennom oppgaven sett nærmere på dette uttrykket.<sup>231</sup> Ordlyden “*nødvendig utstrekning*” innebærer at det er opp til kommunens skjønn hva som er nødvendig å inntegne som hensynssoner i kommuneplanens arealdel. Av forarbeidene får vi ytterligere presisert hvordan denne vurderingen skal gjøres etter plan- og bygningsloven § 11-7: “*Hensynssoner skal avgrenses til de interesser som vil ha vesentlig betydning for beslutninger om å godkjenne nye tiltak i sonen.*”. Det fremgår videre av forarbeidene at eventuell kartfestet informasjon som ikke anses å ha “*vesentlig betydning*” i stedet kan inkluderes i planbeskrivelsen som tilleggsinformasjon.<sup>232</sup> Man kan argumentere for at et sjøkabelanlegg slik som vi har sett i eksempelsaken Toska sør er av “*vesentlig betydning for beslutninger om å godkjenne nye tiltak i sonen.*”, slik som akvakulturanlegget til Lingalaks. Det vil imidlertid være naturlig å legge til grunn at et sjøkabelanlegg på distribusjonsnettnivå, ikke anses å være av “*vesentlig*” betydning på et kommuneplannivå. Av hensyn til en ryddig kommuneplan er det også naturlig at ikke all informasjon som kunne vært tegnet inn i planen, faktisk bør tegnes inn.

---

<sup>228</sup> Jf. Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) side 218

<sup>229</sup> Se punkt 2.4.4 Jf. plan- og bygningsloven § 1-3

<sup>230</sup> Jf. Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) side 173 og 218

<sup>231</sup> Se punkt 2.2.5

<sup>232</sup> Jf. Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) side 217

Det er på denne bakgrunn naturlig at sjøkablene vi har sett på i eksempelsaken Toska sør ikke er inntegnet i kommuneplanens arealdel. Det er imidlertid ikke noe hinder i plan- og bygningsloven for at inntegningen av kablene kan følge planen i planbeskrivelsen som tilleggsinformasjon.

### 3.6.3 Reguleringsplan

Hjemmelen til å fastsette hensynssoner i reguleringsplan, for nettanlegg som er underlagt områdekonsesjon følger av plan- og bygningsloven § 12-6. Det rettslige spørsmålet som må behandles, blir dermed om kommunen har rett og plikt til å innarbeide hensynssoner for sjøkabelanlegg i reguleringsplan.

#### 3.6.3.1 Hensynssoner etter plan- og bygningsloven § 12-6

Plan- og bygningsloven § 12-6 sier:

*“De hensyn og restriksjoner som er fastsatt gjennom hensynssoner til kommuneplanens arealdel, jf. §§ 11-8 og 11-10, skal legges til grunn for utarbeiding av reguleringsplan. Hensynssoner kan videreføres i reguleringsplan eller innarbeides i arealformål og bestemmelser som ivaretar formålet med hensynssonen.”*

Bestemmelsen legger utfra ordlyden kun opp til å følge opp hensynssoner lagt gjennom kommuneplanens arealdel. Det legges opp til at dette gjøres på en av to måter, enten gjennom videreføring av hensynssonene fra kommuneplanens arealdel som hensynssoner i reguleringsplan, eller gjennom innarbeidelse av arealformål og bestemmelser som ivaretar formålet. Ordlyden åpner tilsynelatende ikke for å sette nye hensynssoner med hjemmel i § 12-6.

Samtidig forutsetter forarbeidene<sup>233</sup> tydelig at det er ment å kunne settes nye hensynssoner også i reguleringsplan:

*“Det kan angis samme type hensynssoner i reguleringsplan som i kommuneplanens arealdel, jf. § 11-8”.*

---

<sup>233</sup> Jf. Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) side 232

Reelle hensyn taler også for at det bør kunne settes egne hensynssoner i reguleringsplan. Vi så i punktet ovenfor på reguleringsplanen Toska sør og på muligheten for å sette hensynssoner for energianlegg i kommuneplanens arealdel. Der kom vi frem til at blant annet formuleringen om “*i nødvendig utstrekning*” begrenset hensiktsmessigheten av å sette hensynssoner med høyt detaljnivå. For oss virker det naturlig at sjøkabelen til BKK burde ha blitt inntegnet i reguleringsplanen da den i denne sammenheng må anses å være av “*vesentlig betydning for beslutninger om å godkjenne nye tiltak i sonen.*”<sup>234</sup> Muligheten til å sette nye hensynssoner i reguleringsplan legges også til grunn i departementets egen lovkommentar:

*“Det kan angis hensynssoner i reguleringsplan selv om det ikke er vist slike i kommuneplanens arealdel.”*<sup>235</sup>

Vi mener på grunnlag av dette at det kan gis nye hensynssoner, for eksempel faresone<sup>236</sup> for kraftlinje, i reguleringsplaner slik som i vår eksempelsak Toska sør.

Vi har her redegjort for hovedregelen og vil nå se om vi kan finne noe som tilsier at sjøkablene i eksempelsak Toska sør likevel ikke burde være inntegnet i reguleringsplankartet. Samtidig understreker vi at om det skal benyttes hensynssone her i likhet med i kommuneplanens arealdel, må være opp til kommunens skjønn. Vi kan ikke se noe hinder i plan- og bygningslovens bestemmelser for at det inntas hensynssoner for sjøkabelanlegg.

### 3.6.4 Informasjonssikkerhet i energiloven

Informasjonssikkerhet handler om plikten til å beskytte sensitiv informasjon, samt plikten til å hindre at urettmessige brukere får tilgang eller kjennskap til kraftsensitiv informasjon. For vår oppgave vil det være snakk om informasjonssikkerhet for informasjon knyttet til energiforsyningen. Sentralt ved beskyttelse av sensitiv energiinformasjon er taushetsplikten, jf. energiloven § 9-3 andre ledd, og koblingen til kraftberedskapsforskriften § 6-2 som opplytter hvilken informasjon som er å regne som sensitiv.<sup>237</sup> Det er klart at energiloven § 9-3, jf. kraftberedskapsforskriften § 6-2 bokstav e), fastslår at jordkabler ikke skal inntegnes som hensynssoner på plankartet.

---

<sup>234</sup> Jf. Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) side 217.

<sup>235</sup> c.KMD, 2020 side 189

<sup>236</sup> Innjord og Zimmermann (2020) side 256

<sup>237</sup> Se NVE (2013) side 11

Det rettslige spørsmålet blir om energiloven med tilhørende forskrift også begrenser kommunens adgang til å innarbeide hensynssoner for sjøkabler i plankartet. For å kunne fastslå dette må vi først kartlegge hvem som er underlagt taushetsplikt etter energiloven og beredskapsforskriften.

#### **3.6.4.1 Nærmere om energiloven § 9-3 andre ledd:**

Av energiloven § 9-3 andre ledd fremgår det følgende:

*“Enhver plikter å hindre at andre enn rettmessige brukere får adgang eller kjennskap til sensitiv informasjon om kraftforsyningen.”* (egen understrekning)

Bestemmelsen er en regel om taushetsplikt som pålegges “*Enhver*”. Med uttrykket menes alle som kommer i kontakt med kraftsensitiv informasjon, som for eksempel *netteiere, kontraktører og tilsynsmyndigheter*. Rettmessige brukere defineres av forarbeidene som “... *selskapets egne ansatte, innleide leverandører og myndigheter med tilsynsansvar.*”<sup>238</sup> Av beredskapsforskriften defineres også rettmessige brukere som “... *fysiske eller juridiske personer som har tjenstlig behov for kraftsensitiv informasjon.*”<sup>239</sup> Kommunen som planmyndighet vil kunne ha tjenstlig behov for kraftsensitiv informasjon i sitt planarbeid. Ved bruk av slik informasjon vil kommunen i den sammenheng bli underlagt taushetsplikt.<sup>240</sup> Det neste spørsmålet blir derfor å avgjøre hva som regnes som kraftsensitiv informasjon.

#### **3.6.4.2 Nærmere om kraftsensitiv informasjon -kraftberedskapsforskriften § 6-2**

Av kraftberedskapsforskriften fremgår hva som menes med kraftsensitiv informasjon:

*“Med kraftsensitiv informasjon menes spesifikk og inngående opplysninger om kraftforsyningen som kan brukes til å skade anlegg, system eller annet eller påvirke funksjoner som har betydning for kraftforsyningen, herunder:*

*... e) Nøyaktig kartfesting av jordkabler.”*<sup>241</sup> (egen understrekning)

Opplistingen av hva som regnes som kraftsensitiv informasjon nevner spesifikt jordkabler, men har ingen egen kategori for sjøkabler. Hva som er bakgrunnen for denne forskjellen,

---

<sup>238</sup> Jf. Prop. 112 L (2010-2011) merknader til energiloven § 9-3

<sup>239</sup> Jf. Kraftberedskapsforskriften § 6-1 første ledd, første punktum

<sup>240</sup> Jf. energiloven § 9-3 andre ledd

<sup>241</sup> Jf. energiloven § 6-2 andre ledd, bokstav a) til j)

fremgår ikke av forarbeidene. Loven er taus vedrørende kartfesting av sjøkabler og vi finner heller ingen rettspraksis eller andre rettskilder som avklarer spørsmålet. Opplistingen i kraftberedskapsforskriften § 6-2 består av 10 punkter med enda flere tiltak som skal unntas. En så detaljert opplisting kan tale for at bestemmelsen er ment å være uttømmende. Samtidig taler den normale forståelsen av “herunder” for at opplistingen kun nevner et ikke uttømmende utvalg av tiltak.<sup>242</sup> Mangelen på presiseringen i forskriftsbestemmelsens ordlyd skaper utfordringer for plan- og energimyndighetene ved planlegging i sjø. På den ene siden vil en begrensende tolkning av forskriftens ordlyd medføre at taushetsplikten kun omfatter jordkabler, og at sjøkabler ikke er regnet som kraftsensitiv informasjon, og derfor heller ikke er underlagt taushetsplikten i energiloven og kraftberedskapsforskriften. Dette taler for at kommunen har rett til, og kanskje burde ha lagt ut hensynssoner i plan for sjøkabelanlegget til BKK i eksempelsaken Toska sør. Om opplistingen i kraftberedskapsforskriften<sup>243</sup> derimot ikke er å regne som uttømmende, vil sjøkabler eller hensynssone for denne type tiltak ikke kunne inntegnes i plankartet.

Sjøkabler er i likhet med jordkabler ikke synlige. De ligger nede i sjøen slik jordkabler ligger nede i jorden. Dette taler for å behandle disse to typene kabler likt, og vi mener derfor at informasjon om sjøkabler bør regnes som kraftsensitiv informasjon på linje med jordkabler. Sjøkabler vil ha det samme behovet for vern som kabler på land. Sjøkabler vil etter vår forståelse ofte kunne havne i konflikt med oppankring, tråling og andre hensyn som kan være til skade for kablene. Dette vil på samme måte kunne gjelde jordkabler som kan utsettes for andre menneskelige feil som graveskader.<sup>244</sup> Dette taler for at kablene bør være inntegnet på arealplankart. Samtidig kan man anta at en kabel under vann vil være mindre tilgjengelig og dermed mindre utsatt for “ekstraordinære situasjoner”<sup>245</sup>. Vi mener likevel at sjøkabler skal skjermes etter kraftberedskapsforskriften, og baserer dette på kraftberedskapsforskriften beredskapsplikt, der det fremgår at denne forskriften skal:

*“sørge for effektiv sikring og beredskap, og skal iverksette tiltak for å forebygge, håndtere og begrense virkningene av ekstraordinære situasjoner”<sup>246</sup>*

---

<sup>242</sup> Tvedt 2014 side 190

<sup>243</sup> Jf. energiloven § 6-2 andre ledd

<sup>244</sup> Se NVE (2013) side 11

<sup>245</sup> Jf. Kraftberedskapsforskriften § 1-5

<sup>246</sup> Jf. kraftberedskapsforskriften § 1-5

Dette støttes også av energiloven § 9-2 første ledd der det fremgår at:

*“Alle enheter i KBO skal vurdere sikkerheten ved all behandling av informasjon om kraftforsyningen. Enhetene skal kartlegge hvilken informasjon som er sensitiv, hvor den befinner seg og hvem som har tilgang til den. Det skal etableres effektiv avskjerming og beskyttelse av sensitiv informasjon.”*

Dette kan selvsagt skape planutfordringer for planmyndigheten og energimyndigheten. Toska sør-saken illustrerer denne planutfordringen. En kartfestet hensynssone i arealplan for sjøkablene til BKK kunne medført at det elektriske anlegget ble sett i sammenheng med den øvrige lokalitetsavklaringen av akvakulturanlegget til Lingalaks. Slik kunne man unngått at reguleringsplanen ble vedtatt i strid med annen bruk av området, og at ankerfestene ble tilpasset for å unngå konflikt med BKKs kabel.

Dette ville også skapt mer forutsigbarhet i planleggingen,<sup>247</sup> og synliggjort motstridene arealbruksinteresser. Vi mener imidlertid at hensynet til å *“reducere de samfunnsmessige konsekvensene”* i formålsbestemmelsen til kraftberedskapsforskriften<sup>248</sup> i størst mulig grad oppfylles ved å legge til grunn at sjøkabler også må skjermes. Skjerming av sjøkabler vil trolig skape uheldige konsekvenser for planmyndighetene. Blant annet vil dette kunne gjøre det vanskelig å planlegge på en forutsigbar måte. Likevel vil skjermingen av sjøkabler etter vårt syn medføre de minst uheldige konsekvensene for samfunnet. Kraftforsyningen er av regjeringen definert som samfunnskritisk infrastruktur.<sup>249</sup> I ytterste konsekvens vil ekstraordinære situasjoner slik som terror og sabotasje kunne medføre at normal forsyning ikke vil kunne gjenopprettes på en effektiv og sikker nok måte.<sup>250</sup> Dette vil klart ha større samfunnsmessige konsekvenser enn behovet for planers forutsigbarhet. På grunnlag av forskriftens formål og etter den ovennevnte konsekvensavveiningen, har vi falt ned på at sjøkabler også omfattes av kraftberedskapsforskriften § 6-2.

---

<sup>247</sup> Jf. plan- og bygningsloven § 1-1 fjerde ledd

<sup>248</sup> Jf. Kraftberedskapsforskriften § 1-1

<sup>249</sup> Jf. tabell 1.2 i Prop. 1 S (2020-2021) side 27 og 120

<sup>250</sup> Se NVE (2013) side 11

### 3.6.5 Konklusjon

Det er nærliggende å legge til grunn at kraftberedskapsforskriften § 6-2 også omfatter sjøkabler. Dette medfører at kommunen ikke kan inntegne hensynssoner for sjøkabler i plankartet.

## 3.7 Kapitteloppsummering

I dette kapittelet har vi vurdert: *“Kommunenes plikt til å fastsette bruken av sjøarealene i plan”*

For det første har vi kommet frem til at kommunen plikter å utarbeide kommuneplanens arealdel i sjø. For det andre har vi kommet frem til at kommunens reguleringsplikt for større bygge- og anleggstiltak, eller tiltak med vesentlig virkning for miljø eller samfunn, også gjelder i sjø.

Vi har også diskutert situasjonen der en reguleringsplan er vedtatt i strid med kommuneplanens arealdel, i lys av eksempelsaken Toska sør. Her har vi sett på hvilke konsekvenser vedtak av reguleringsplan i strid med kommuneplanens arealdel kan gi i form av planlegging uten at det tas tilstrekkelig hensyn til andre interesser. Plan- og bygningslovens system medfører at en nyere plan ved motstrid skal gå foran eldre planer. Dette gjelder uavhengig av om planen er overordnet.<sup>251</sup> Som vi har vist gjennom Toska sør saken kan dette bidra til å svekke plansystemets konsistens. I denne sammenheng diskuterte vi hvordan innsigelsesinstituttet er ment å fungere som en sikkerhetsventil i slike situasjoner, samtidig som det er mye som tyder på at denne kontrollmekanismen ikke alltid følges opp tilstrekkelig av myndighetene.

Til slutt drøftet vi planutfordringer knyttet til kommunens adgang til å legge ut hensynssoner med bestemmelser for sjøkabelanlegg. Dette med eksempelsaken Toska sør som illustrasjon på utfordringene mellom reguleringsplan for akvakulturanlegg og sjøkabler. Vi fant at selv om kommunen har mulighet til å fastsette hensynssoner for elektriske anlegg, så gjelder det et unntak for kartfesting av jordkabler i kraftberedskapsforskriften § 6-2 andre ledd bokstav e). Bestemmelsen er imidlertid taus når det gjelder kartfesting av sjøkabler. Vi fant likevel at det er mest nærliggende å legge til grunn at bestemmelsen også må forstås slik at den omfatter et forbud mot å kartfeste sjøkabler.

---

<sup>251</sup> Jf. plan- og bygningsloven § 1-5 andre ledd

## 4. Forvaltningens adgang til å stille krav om bruk av landstrøm til akvakultur i tillatelse og arealplan

### 4.1 Kapittelintroduksjon

I dette kapittelet tar vi for oss den andre delproblemstillingen i oppgaven. Her vil vi diskutere adgangen til å stille krav om bruk av landstrøm som vilkår for vedtak om akvakulturtillatelse, og krav om bruk av landstrøm i bestemmelse til kommuneplan og reguleringsplan.

Forvaltningens adgang til å stille vilkår er regulert av den ulovfestede vilkårlæren, som setter grenser for hvilke krav myndighetene kan stille i tilknytning til at de gir tillatelse.<sup>252</sup> Vi vil komme nærmere inn på vilkårlæren i dette kapittelet. Når det gjelder vilkår om bruk av landstrøm, som vi har valgt å se nærmere på, har vi valgt dette fordi det kommer opp som et tema i vår eksempelsak Toska Sør. Bruk av strøm i stedet for fossilt brensel har vist seg å være et miljømessig effektivt virkemiddel for å få ned klimagassutslipp.<sup>253</sup> Som nevnt i oppgavens bakgrunn krever akvakulturloven § 1 at akvakulturnæringens lønnsomhet og konkurransekraft skal fremmes innenfor rammene av en “*bærekraftig utvikling*”. Bruk av landstrøm i stedet for diesel eller andre fossile energikilder, er derfor et miljøtiltak som vi mener det er viktig og interessant å se nærmere på om det kan stilles krav om. Andre vilkår for tillatelse til akvakulturtiltak vil måtte vurderes etter de samme prinsippene som vi her tar opp.

### 4.2 Vilkaerslæren som grense for muligheten til å stille vilkår

I tillegg til lovbestemte vilkår, kan forvaltningen ut fra et bredere skjønn ha behov for å sette vilkår som ikke er spesifikt fastsatt i en lovbestemmelse. Dette kan for eksempel være motivert av politiske eller andre hensyn som den konkrete lovbestemmelsen i den aktuelle situasjonen ikke direkte åpner for å ta.<sup>254</sup>

Grunnloven<sup>255</sup> § 113 stadfester at «*Myndighetenes inngrep overfor den enkelte må ha grunnlag i lov*». Av Innst. 186 S (2013-2014) side 8 til 9 fremgår det at bestemmelsen lovfester det tidligere ulovfestede legalitetsprinsippet i grunnloven, men at rettstilstanden ikke endres annet enn at prinsippet nå er kodifisert. Legalitetsprinsippet krever at det må finnes et hjemmelsgrunnlag for at forvaltningen skal kunne sette vilkår.

---

<sup>252</sup> Tvedt 2014 side 177

<sup>253</sup> Se punkt 1.2

<sup>254</sup> Tvedt 2014 side 179

<sup>255</sup> Kongeriket Norges Grunnlov 17. mai 1814, heretter omtalt Grunnloven



Det er i rettspraksis slått fast at forvaltningen har en viss adgang til å fastsette vilkår ved begunstigende vedtak etter den ulovfestede vilkårlæren, jf. for eksempel RT-2003-764 (Sykkelvei). Tanken bak denne læren er at når forvaltningen har en skjønnsmessig adgang til å avgjøre om den vil gi tillatelse eller nekte tillatelse, så kan den gjøre noe mindre enn å nekte tillatelse, nemlig sette vilkår for tillatelsen (fra det mer til det mindre-synspunktet). For den som får en begunstigende tillatelse på vilkår vil det være mer positivt å få denne tillatelsen, enn å få et avslag som kunne vært alternativet dersom forvaltningen ikke hadde hatt muligheten til å sette vilkår.<sup>256</sup>

Helt fritt står forvaltningen likevel ikke med tanke på å sette slike vilkår. I RT-2003-764 avsnitt 61 uttaler Høyesterett at myndighetene etter den ulovfestede vilkårlæren kan fastsette vilkår *“som tjener til å motvirke de skadevirkninger eller ulemper som ellers kan følge av vedtaket”*.

Det blir altså viktig å trekke opp de nærmere grensene for hva forvaltningen kan stille vilkår om. Denne grensen kan illustrere et skille mellom på en side politiske og faglige vurderinger, som ligger innenfor forvaltningens frie skjønn, og som kun prøves av en domstol med betydelig tilbakeholdenhet. På en annen side de juridiske rammene for hva det kan stilles vilkår om, som følger av rettsanvendelsesskjønnet som er noe domstolen kan overprøve dersom det er vurdert feil av forvaltningen.

I juridisk teori og høyesterettspraksis har vilkårlæren utviklet to vurderingskriterier som setter grenser for hva forvaltningen kan stille vilkår om. Høyesterett har i den ovennevnte dommen illustrert denne grensen, og fra dommen kan det trekkes opp følgende vurderingskriterier:<sup>257</sup>

- Vilkårene som stilles må fattes med *saklig* sammenheng til hjemmelsloven og det begunstigende vedtaket. Det betyr at vilkåret som stilles må være saklig i forhold til innholdet i vedtaket. Sammenhengen med hjemmelsloven og dens formål må tolkes utfra lovens formålsbestemmelse og dens forarbeider. Vilkåret kan etter dette vurderingskriteriet heller ikke gå ut på noe helt annet enn hva vedtaket handler om.<sup>258</sup>

---

<sup>256</sup> Tvedt 2014 side 180

<sup>257</sup> Jf. Rt-2003-764

<sup>258</sup> Tvedt, 2014 side 181 - 182

- Det andre vurderingskriteriet er at vilkåret som stilles ikke kan være av *uforholdsmessig tyngende art* i forhold den byrden vilkåret påfører borgeren, vektet opp mot de samfunnsmessige fordelene som oppnås ved vilkåret.<sup>259</sup>

## 4.3 Krav om bruk av landstrøm som vilkår for vedtak om akvakulturtillatelse

### 4.3.1 Innledning

Toska sør-saken introdusert ovenfor er også aktuell i spørsmål knyttet til styring av akvakultur gjennom fastsetting av vilkår som en forutsetning for akvakulturtillatelse. Under behandlingen av reguleringsplanen for Toska sør ble det lagt betydelig vekt på at dette akvakulturanlegget skulle benytte landstrøm som energikilde. I denne saken ønsket tiltakshaver selv å benytte seg av landstrøm, slik at forvaltningen ikke trengte å stille vilkår om dette verken i reguleringsplanen eller akvakulturtillatelsen.<sup>260</sup> Vi ønsker likevel å se på hvorvidt det kunne vært stilt krav om bruk av landstrøm i forvaltningens behandling av saken. I punkt 4.3 er temaet om slikt vilkår kunne vært satt i en akvakulturtillatelse gjennom akvakulturloven. I punkt 4.4 vil vi se på spørsmålet knyttet til plan.

### 4.3.2 Kunne fylkeskommunen stille vilkår om bruk av landstrøm til akvakulturtillatelsen på Toska sør

Behandling av akvakulturtillatelse krever, som redegjort for i punkt 2.3.2, involvering av flere ulike sektormyndigheter. Fylkeskommunen og kommunen er som vi har redegjort for tidligere de viktigste myndighetene i denne prosessen. Fylkeskommunen har et overordnet ansvar som tildelingsmyndighet til å avgjøre søknader etter akvakulturloven §§ 4, jf. 6 og 7. Kommunen har som planmyndighet på sin side hovedansvaret for arealforvaltningen. Når forvaltningen innvilger en akvakulturtillatelse gjøres dette gjennom et begunstigende enkeltvedtak.<sup>261</sup> For all offentlig lovgiving vil forvaltningslovens bestemmelser supplere spesiallovgivningen der spesiallovgivningen tier.<sup>262</sup>

---

<sup>259</sup> Tvedt, 2014 side 185

<sup>260</sup> Se punkt 3.4

<sup>261</sup> Jf. Lov av 10 februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) heretter forvaltningsloven § 2 bokstav b), Tvedt, 2014 side 177

<sup>262</sup> Holth & Winge, 2019 side 37

Det første spørsmålet blir derfor hvilken mulighet fylkeskommunen har til å stille krav om bruk av landstrøm ved tildeling av akvakulturtillatelse etter akvakulturloven §§ 4, jf. 6 og 7. Forutsatt at de lovbestemte vilkårene i bestemmelsene er oppfylt, fremgår det ikke noe direkte av disse bestemmelsene eller akvakulturloven generelt, som hjemler at fylkeskommunen kan sette andre vilkår til en akvakulturtillatelse. Legalitetsprinsippet krever som sagt at det må finnes et hjemmelsgrunnlag for at forvaltningen skal kunne sette vilkår om bruk av landstrøm for tildeling av akvakulturtillatelse. Dette hjemmelsgrunnlaget kan som sagt være den ulovfestede vilkårlæren.

I teorikapitlet ovenfor har vi redegjort for at fylkeskommunen ved behandlingen av akvakultursøknader i stor grad er tillagt et fritt skjønn til å sette vilkår for tillatelsen etter §§ 6 og 7. Hvorvidt tillatelse skal gis vil være basert på deres faglige kunnskapsgrunnlag om driften, driftsformen eller basert på at lokaliteten ikke er tilstrekkelig utredet til at tillatelse kan gis.<sup>263</sup> Dette er altså faglige vurderinger som er blitt tillagt forvaltningen av lovgiver både gjennom ulovfestet rett, og en tolkning av forarbeidene til loven og lovens formål.

Det fremgår av akvakulturloven § 4 at fylkeskommunen "*kan*" gi tillatelse til å drive akvakultur. Det fremgår uttrykkelig av merknadene til § 4 i forarbeidene til loven "*at det er opp til forvaltningens frie skjønn om tillatelser til akvakultur skal tildeles etter §§ 6 og 7, jf at departementet kan gi tillatelse*" (egen understrekning). Vi står her altså overfor et såkalt begunstigende enkeltvedtak, hvor det er opp til forvaltningens frie skjønn å bestemme om de ønsker å innvilge eller avslå søknaden. Etter vilkårlæren må akvakulturmyndigheten derfor som utgangspunkt også kunne sette vilkår som ikke fremgår direkte av akvakulturloven.

I rådmannens saksframlegg i Toska sør-saken ble det lagt vekt på at bruk av landstrøm ville bidra til å motvirke skadevirkninger eller ulemper som støy. Akvakulturanlegg kan være støyende når de drives med dieselaggregat som energikilde. Støy fra virksomhet kan bidra til betydelig skade og ulempe for omgivelsene, og et vilkår med krav om bruk av landstrøm for å motvirke skadevirkninger ville etter vårt syn vært saklig. Som nevnt fremgår det også av akvakulturloven § 1 at akvakulturnæringen skal drive sin virksomhet innenfor rammene av en "*bærekraftig utvikling*". Et vilkår om landstrøm ville etter vår oppfatning derfor også vært saklig av hensyn til formålet i loven. Vi antar at landstrøm er mer kostbart enn

---

<sup>263</sup> Jf. Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) s. 58

dieselaggregat, i hvert fall i etableringsfasen, men samfunnsnyttene av å benytte landstrøm som energikilde, vil etter vårt syn være så stor, at vilkårslærens krav om forholdsmessighet antagelig også må anses oppfylt.

#### 4.3.4 Oppsummering

Den ulovfestede vilkårslæren oppstiller de to hovedkriteriene om at vilkåret som stilles må fattes med *saklig* sammenheng i forhold til hjemmelsloven og det begunstigende vedtaket, og at det ikke må være av *uforholdsmessig art*. At fylkeskommunen i Toska sør-saken ville hatt hjemmel til å kreve bruk av landstrøm som en forutsetning for akvakulturtillatelsen, virker for oss klart.

### 4.4 Landstrøm som bestemmelse i plan

#### 4.4.1 Innledning

Vi har hittil sett på muligheten fylkeskommunen som tildelingsmyndighet har til å sette vilkår til akvakulturtillatelse. Vi vil nå se nærmere på hvorvidt bruk av landstrøm kan kreves av kommunen gjennom planbestemmelser. Vi vil først se på bestemmelser til kommuneplanens arealdel, deretter på bestemmelser til reguleringsplan. Innledningsvis vil vi klargjøre noen felles begrensninger i hva slags bestemmelser som kan vedtas både til kommuneplan og reguleringsplan.

Bestemmelsene om arealplaners rettsvirkning finnes i plan- og bygningsloven §§ 11-6 første ledd og 12-4 første ledd, henholdsvis for kommuneplan og reguleringsplan. Disse bestemmelsene innebærer at bestemmelser til plan bare kan gjelde for fremtidig arealbruk. Bestemmelser vil altså kun ha rettskraft overfor nye tiltak eller utvidelse av eksisterende tiltak. Unntaket fra dette er i tilfellene det er gitt særskilt hjemmel i loven. Bestemmelser i arealplaner må også holde seg innenfor lovens alminnelige formål, jf. plan og bygningsloven §1-1, samt være i henhold til presiseringen av planoppgaver og hensyn listet opp i § 3-1. Der det er tvil om hva det kan vedtas planbestemmelser om og hvordan planbestemmelser skal forstås, vil det være relevant å vurdere dette opp mot de overordnede føringene som fremgår av ovennevnte bestemmelser.

Et overordnet krav til planbestemmelser er at det ikke kan gis bestemmelser som blir så belastende at de i realiteten ikke gjør det mulig å gjennomføre tiltaket, jf. Rt-1993-278 (Gaulosen) side 286 der Høyesterett uttaler følgende:

*“Det vesentlige synes å være at det ikke skal gis reguleringsbestemmelser som motvirker reguleringsformålet. Bestemmelsen bør derfor forstås slik at det ikke kan gis bestemmelser som vanskeliggjør en forsvarlig utnyttelse av området til det reguleringsformål som er fastsatt”*

De rettslige rammene oppstilt av vilkårlæren vil også gjelde når det settes vilkår i form av bestemmelsene til arealplan. Når loven lister opp lovlige vilkår i plan og bygningsloven §§ 11-9,11-10,11-11 og 12-7 om hvilke planbestemmelser som kan settes vil dette innsnevre vilkårsadgangen i den alminnelige ulovfestede vilkårlæren.<sup>264</sup> Som vi vil komme tilbake til nedenfor er oppstillingene av mulige planbestemmelser i de overnevnte paragrafene uttømmende. Dette innebærer at vi først må finne riktig hjemmelsbestemmelse. Deretter må vi vurdere vilkåret, i dette tilfelle krav om landstrøm, opp mot den aktuelle bestemmelsen både med hensyn til nødvendighetskravet<sup>265</sup> og forholdsmessigheten<sup>266</sup> av bestemmelsen. Dette kan etter vårt syn ses som en parallell til vilkårlærens rettslige skranker for hva det kan stilles vilkår om der det gis begunstigende vedtak overfor den enkelte.

For §§ 11-10, 11-11 og 12-7 inneholder første ledd formuleringen *“i nødvendig utstrekning”* dette stiller krav om at bestemmelsene er satt for å utbedre negative konsekvenser av det tiltaket arealformålet eller planen skal sikre utbygging av.

Forvaltningens adgang til å fastsette bestemmelser i plan er behandlet av Høyesterett i Selvaag-saken.<sup>267</sup> Saken omhandler kommunens adgang til å stille rekkefølgekrav, men deler av Høyesteretts uttalelser vil også gjelde for adgangen til å fastsette andre planbestemmelser. Høyesterett uttaler følgende i avsnitt 58 og 59:

*“Kommunen kan bare oppstille rekkefølgebestemmelser for å dekke reelle behov som utløses eller forsterkes av utbyggingen, eller for å avhjelpe ulemper denne fører til.”*

...

*Det er ikke i seg selv tilstrekkelig at infrastrukturtiltaket anses formålstjenlig eller ønskelig hvis tiltaket ikke står i en slik sammenheng med det nye prosjektet. Rent fiskale hensyn kan ikke begrunne vedtak etter § 12-7 nr. 10.*

---

<sup>264</sup> Tvedt 2014 side 189

<sup>265</sup> Se rett nedenfor HR-2021-953-A

<sup>266</sup> Se rett ovenfor Rt-1993-278 (Gaulosen)

<sup>267</sup> HR-2021-953-A

...

*Dette innebærer ikke at det enkelte utbyggingsprosjektet må vurderes isolert. Det må tvert om ses i sammenheng med eksisterende bebyggelse og infrastruktur i området, og det avgjørende er hvilke tiltak som samlet sett er nødvendige i nærmiljøet hvis utbyggingen gjennomføres. De såkalte «sumvirkningene» kan med andre ord tas i betraktning, slik at helheten ivaretas.”*

Det er altså ikke fritt frem for kommunen å fastsette planbestemmelser. Det er heller ikke tilstrekkelig at en planbestemmelse er formålstjenlig uten at den har sammenheng med tiltaket.

Det finnes også en begrensning i at plan- og bygningsloven ikke er ment å skulle pålegge tiltak strengere enn det som kan gjøres etter sektorlovgivningen for eksempel forurensningsloven.<sup>268</sup> Denne oppgaven avgrenser seg til problemstillinger etter plan- og bygningsloven, energiloven og akvakulturloven, vi vil derfor ikke gå videre i drøfting om hva som eventuelt kunne vært pålagt med hjemmel i forurensningsloven eller annen lovgivning.

#### 4.4.2 Kommuneplanens arealdel

For kommuneplanens arealdel finnes hjemmelen til å sette bestemmelser til plan i plan- og bygningsloven §§ 11-9, 11-10 og 11-11. Spørsmålet blir altså om vi kan finne hjemmel i disse paragrafene for å stille krav om landstrøm.

Opplistingen av de generelle bestemmelsene i gjeldende plan- og bygningsloven § 11-9 sammen med de supplerende bestemmelsene i §§ 11-10 og 11-11 svarer til plan- og bygningsloven av 1985 § 20-4 andre ledd, dog med noe utvidet adgang til å fastsette bindende bestemmelser i kommuneplanens arealdel. Opplistingen i § 11-9 fremgår av 8 punkter. Det følger av formuleringen: “*Muligheten for å gi bestemmelser angis i 7 punkter.*” i forarbeidene<sup>269</sup> at kommunen må holde seg til disse punktene ved utforming av bestemmelser, eller med andre ord at opplistingen sammen med de supplerende bestemmelsene i §§ 11-10 og 11-11 er å anse som uttømmende.<sup>270</sup>

---

<sup>268</sup> Pedersen et.al (2018) side 336

<sup>269</sup> Jf. Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) side 221

<sup>270</sup> Jf. Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) side 213

For å kunne stille krav gjennom bestemmelser til kommuneplanens arealdel må bestemmelsene som nevnt ha hjemmel i en av typene bestemmelser som er opplistet i §§ 11-9 til 11-11. I dette tilfellet ser vi spesifikt på hvorvidt det er hjemmel for å stille krav om landstrøm, men prosessen for å finne hjemmel for andre krav vil være den samme. For et krav om landstrøm vil flere av alternativene i de nevnte bestemmelsene åpenbart ikke være relevante. Vi har valgt og se på bestemmelsene i §§ 11-9 nr. 3, nr. 6, samt 11-11 nr. 3. Bestemmelser gitt i medhold av § 11-9 andre ledd må ses i sammenheng med § 11-9 første ledd som sier:

*“Kommunen kan uavhengig av arealformål vedta bestemmelser til kommuneplanens arealdel om.”*

#### **4.4.2.1 Nærmere om § 11-9 andre ledd nr. 3**

Ordlyden i plan- og bygningsloven § 11-9 andre ledd nr. 3 lyder som følger:

*“krav til nærmere angitte løsninger for vannforsyning, avløp, avrenning, veg og annen transport i forbindelse med nye bygge- og anleggstiltak, herunder forbud mot eller påbud om slike løsninger, og krav til det enkelte anlegg, jf. § 18-1. Det kan også gis bestemmelse om tilrettelegging for forsyning av vannbåren varme til ny bebyggelse, jf. § 27-5,”*

Paragraf 11-9 nr. 3 gir altså mulighet til å gi bestemmelser med krav eller forbud om tilkobling til vei, vann og avløp og annen transport. Et spørsmål man da kan stille er om bestemmelsen kan tolkes til å innbefatte landstrøm under for eksempel “*annen transport*”, eller om “*tilrettelegging ... av vannbåren varme*” kan tolkes utvidende til også å gjelde andre energiløsninger. Det er etter vår forståelse av ordlyden ikke naturlig å legge til grunn en slik tolkning. Ut fra forarbeidene<sup>271</sup> er det heller ikke naturlig å legge dette til grunn. Det presiseres der at det ikke foreligger en tilkoblingsplikt selv for fjernvarme (vannbåren varme) som er spesifikt nevnt som en energiløsning i bestemmelsen, og som heller kan reguleres etter plan- og bygningsloven § 27-5. Ser man derimot nærmere på § 27-5 vil man finne at denne ikke selvstendig hjemler noen tilkoblingsplikt, men tvert imot forutsetter at dette gjøres

---

<sup>271</sup> Jf. Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) side 221

gjennom plan. Det som er uttalt i disse forarbeidene<sup>272</sup> er med andre ord feil. Dette bekreftes av kommentarutgaven til plan- og bygningsloven.<sup>273</sup> Denne feilen er rettet opp ved lovendring 19. desember 2014 nr. 91<sup>274</sup>, ved at det ble gjort en tilføyelse i § 12-7 nr. 8 som klargjør at det i planbestemmelse kan settes krav om tilkoblingsplikt til fjernvarmeanlegg etter § 27-5. Denne tilføyelsen er kun gjort i kapittel 12 og åpner derfor kun for å gi en slik bestemmelse om tilkoblingsplikt i reguleringsplan. Det er på dette grunnlag etter vår mening, uavhengig av hvorvidt § 11-9 nr. 3 kan brukes til å hjemle bestemmelse om landstrøm, ikke grunnlag for å gjøre noen analogisk tolkning av bestemmelsen til å sette tilkoblingsplikt. I Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) på side 221 kommer det frem at det med *“tilrettelegging for forsyning av vannbåren varme siktes det til at kommunene i sin planlegging av nye byggeområder vurderer om vannbåren varmforsyning er hensiktsmessig, og setter av areal til rørtraseer og varmesentraler mv.”*

Vi mener denne bestemmelsen ikke kan hjemle krav om landstrøm i kommuneplanens arealdel.

#### **4.4.2.2 Nærmere om § 11-9 andre ledd nr. 6**

Det fremgår av plan- og bygningsloven § 11-9 nr. 6, jf. første ledd at det kan gis bestemmelser i kommuneplanens arealdel om:

*“miljøkvalitet, estetikk, natur, landskap og grønnstruktur, herunder om midlertidige og flyttbare konstruksjoner og anlegg,”*

Denne paragrafen må sees i sammenheng med § 12-7 nr. 3, jf. første ledd ettersom tilsvarende krav til miljøkvalitet også kan stilles i bestemmelser til reguleringsplan med hjemmel i denne paragrafen. Her fremgår det at det i reguleringsplan kan *“i nødvendig utstrekning gis bestemmelser til arealformål og hensynssoner om følgende forhold:”*

nr. 3:

*“grenseverdier for tillatt forurensning og andre krav til miljøkvalitet i planområdet, samt tiltak og krav til ny og pågående virksomhet i eller av hensyn til forhold utenfor planområdet for å forebygge eller begrense forurensning,”*

---

<sup>272</sup> Jf. Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) side 221

<sup>273</sup> Innjord og Zimmermann 2020 på side 267 og 866

<sup>274</sup> Jf. Prop.121 L (2013–2014) side 15



Ifølge Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) side 222 er det med hjemmel § 11-9 andre ledd nr. 6 mulig å sette krav om at det skal “gjelde miljøkvalitetsnormer for luftkvalitet, støygrenser og vannkvalitet ...”. Dette kan tilsi at bestemmelsen skal forstås på samme måte som § 12-7 andre ledd nr. 3 hvor det fremgår av ordlyden at det i bestemmelser til reguleringsplan kan fastsettes grenseverdier for tillatt forurensning og stilles andre krav til miljøkvalitet. Det er da også for forståelsen av § 11-9 andre ledd nr. 6 av interesse å se på hva som fremgår av den gjeldende reguleringsplanveilederen under punkt 6.5.3 om § 12-7 andre ledd nr. 3:

*“Denne bestemmelsen skal ikke gå utover de krav som blir stilt i sektorlovgivning, men kan være supplerende. Det kan spesifiseres lovhjemler direkte knyttet til arealformål i særlige tilfeller. Dette gjelder for eksempel for støy, der det kan settes krav i reguleringsbestemmelser om erstatning etter forurensningsloven .”<sup>275</sup>*

Dette mener vi også må gjelde for bestemmelsen i § 11-9 andre ledd nr. 6. For eksempel må det i bestemmelse til kommuneplan kunne stilles krav om at støy ikke må overskride grenseverdier fastsatt i veileder T-1442.<sup>276</sup> Temaet støy kom som sagt opp i vår eksempelsak Toska sør der blant annet en berørt nabo i reguleringsprosessen kom med innspill om at han mente kommunen burde sette bestemmelse om bruk av landstrøm for å verne han mot støy. Fra reguleringsplanveilederen fremgår det videre under punkt 6.5.3 at:

*“Kommunen som planmyndighet skal vurdere de støymessige konsekvenser av en plan, bl.a. ved planlegging av nye eller utvidelse av eksisterende støyskapende tiltak i nærheten av støyømfintlige områder. Det forutsettes at støyanalyser følges opp ved at konkrete støydempende tiltak tegnes inn på reguleringsplankartet. Rettsvirkningen følger av det som fastsettes i reguleringsbestemmelsene, f.eks. at det skal føres opp støyskjermer som vist på planen.”*

I veileder T-1442<sup>277</sup> trekkes det på side 7 frem at stille områder bør gis særlig vern. Det fremgår at:

*“Kommunen bør unngå å lokalisere nye støykilder slik at verdifulle rekreasjonsområder og stille områder forsvinner eller reduseres i omfang. Fravær av*

---

<sup>275</sup> KMD (2018)

<sup>276</sup> Miljødirektoratet (2014)

<sup>277</sup> Miljødirektoratet (2014)

*støy er en forutsetning for at friluftsliv- og rekreasjonsområder og kulturmiljøer skal ha full verdi. Hvilke lydnivåer som oppleves som sjenerende, avhenger av hvilken type område man befinner seg i, og hvilken bruk av området som er ønskelig.”*

Vi mener planområdet for reguleringsplanen Toska sør bør kunne anses som et slikt stille område.

Vi merker oss at KMD i reguleringsplanveilederen ikke ser ut til å være i tvil om at det med hjemmel i en reguleringsbestemmelse kan stilles krav om at støyanalyser kan følges opp med at *“konkrete støydempende tiltak tegnes inn på reguleringsplankartet”*.

Et ønske om å stille krav til landstrøm i bestemmelser til kommuneplanens arealdel kan også være motivert av hensynet til å unngå utslipp av klimagasser. Av reguleringsplanveilederen har vi også følgende uttalelse under samme punkt som ovenfor:

*“Det kan gis bestemmelser som indirekte begrenser forurensning som er til ulempe for omgivelsene. Det kan bl.a. bestemmes at visse former for industrivirksomhet skal være forbudt, for eksempel i områder hvor industriområdet grenser til et boligområde. Forskrifter og retningslinjer fra sentrale miljøvernmyndigheter skal legges til grunn ved utformingen av planen.”*

Det fremgår altså her at det med hjemmel i § 12-7 andre ledd nr. 3 kan settes forbud mot forurensende aktivitet i reguleringsplan. Som nevnt ovenfor mener vi § 11-9 nr. 6 må kunne forstås på samme måte, noe som taler for at det både i reguleringsplan og kommuneplan kan settes forbud mot for eksempel bruk av dieselaggregat i forbindelse med akvakulturanlegg.

Veilederen vi har vist til ovenfor har alene begrenset rettskildeverdi, men ut fra ordlyden i §§ 11-9 nr. 6 og 12-7 nr. 3 kan kommunen sette så strenge miljøkrav at den eneste måten å møte disse på kan være å benytte landstrøm som energikilde i tilknytning til akvakulturanlegg.

Vi mener plan- og bygningsloven § 11-9 nr. 6 hjemler forbud mot for eksempel bruk av dieselaggregat eller hybridløsninger med ulike former for utslipp. Det er også klart at kravet om saklighet vil være oppfylt da det er akvakulturanlegg som medfører utslippene. Hvorvidt kravet kan anses å være uforholdsmessig tyngende eller til hinder for gjennomføring av arealformålet vil her bero på hva slags alternativer som finnes til diesel eller hybridløsninger. Slik vi ser det vil for eksempel landstrøm kunne benyttes på en måte der kostnaden hverken

er til hinder for gjennomføring av arealformålet eller uforholdsmessig sett opp mot samfunnsnytt. Det er viktig å understreke at kravet må prøves individuelt opp mot disse grensene i hvert enkelt tilfelle. Kravet om landstrøm kunne for eksempel stilt seg annerledes dersom akvakulturanlegget for eksempel lå lenger fra land og det å benytte landstrøm hadde vært mer krevende. Samtidig kunne lokalisering lenger fra land også ha medført mindre samfunnsbelastning i det minste med hensyn til støy.

#### 4.4.2.3 Nærmere om § 11-11 andre ledd nr. 3

For tolkning av plan- og bygningsloven § 11-11 andre ledd nr. 3 må vi ha med formuleringen i § 11-11 første ledd, jf. andre ledd nr. 3, som sier det følgende:

*“Til arealformålene nr. 5 og 6 i § 11-7 kan det i nødvendig utstrekning gis bestemmelser om”*

Bestemmelsen i nr. 3 lyder som følger:

*“bruk og vern av vannflate, vannsøyle og bunn,”*

Formuleringen *“bruk og vern”* er relativt vid og gir tilsynelatende kommunen stor frihet i hva slags bestemmelser de kan finne nødvendig å vedta for å ivareta det avsatte arealformålet. Lovens forarbeider<sup>278</sup> utdyper heller ikke i særlig grad hva som er ment å falle innenfor formuleringen utover at *“Det kan ikke fastsettes bestemmelser om vannføring eller vannstand”* og at *“Tiltak for å følge opp planen kan kreve tillatelse etter vannressurslovgivningen.”* Sett i sammenheng med plan- og bygningslovens formål om at den *“skal fremme bærekraftig utvikling”*,<sup>279</sup> kan man se for seg at det er mulig å kreve landstrøm som del av bruken og vernet av et område lagt ut til akvakulturanlegg. Samtidig kan man stille spørsmål ved om det er hensiktsmessig å gjøre dette på kommuneplannivå fremfor i reguleringsplan eller som vilkår i en akvakulturtillatelse. På en side kan lovens formålsbestemmelse, der det fremgår at *“forutsigbarhet”* i planleggingen er en sentral målsetting.<sup>280</sup> Dette kan tale for å fastsette bestemmelser og føringer på høyest mulig plannivå. På en annen side kan formuleringen om at bestemmelser kan gis *“i nødvendig utstrekning”* i § 11-11 første ledd, taler for å begrense detaljnivået i bestemmelser etter § 11-11.<sup>281</sup>

<sup>278</sup> Jf. Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) side 224

<sup>279</sup> Jf. plan- og bygningsloven § 1-1 første ledd

<sup>280</sup> Jf. plan- og bygningsloven § 1-1 fjerde ledd

<sup>281</sup> Se punkt 2.2.5 “Selvaag Saken”

Grunnlovens § 112 kan også tale for å innpasse miljøhensyn i lovbestemmelser der det er mulig. Høyesterett uttalte i HR-2020-2472-p (Klimasøksmålet) i avsnitt 138 at: “*Grunnlova § 112 fyrste ledd er tvillaust relevant for tolkinga av lover og for skjønnsutøvinga i forvaltninga.*” Det er samtidig viktig å ivareta Grunnlovens § 113 om legalitetsprinsippet. Det er slik vi har forstått det blant annet fra rettspraksis er omdiskutert om legalitetsprinsippet er ment å gjelde like sterkt i møte med miljøinteresser. Dette begrunnes i blant annet det faktum at miljøinteressene ofte kan ha uoversiktlige konsekvenser og at man da bør være føre var.<sup>282</sup> Det er ofte økonomiske interesser som møter miljøinteressene se blant annet Rt. 2010 side 306 (Hempel). Dette kan også tale for å gi miljøinteressen prioritet da miljøinteresser ofte kan være uerstattelige eller vanskelige å verdsette.<sup>283</sup> Det er også her et poeng at vi er på plannivå der kommunen legger linjene for arealbruken. Saken kunne stilt seg annerledes i et spørsmål i tilknytning av for eksempel en byggesak. Vi mener de vide rammene formuleringen av bestemmelsen i plan og bygningsloven § 11-11 andre ledd nr. 3 sett sammen med Grunnlovens § 112 og plan- og bygningslovens formål om “*bærekraftig utvikling*”,<sup>284</sup> gjør det mulig å bruke denne hjemmelen for å kreve landstrøm som energikilde til akvakulturtiltak.

Vi mener kravet til nødvendighet og rammene av vilkårslæren heller ikke setter noe hinder for å kreve landstrøm i tilfellet vi har sett på i eksempelsaken Toska sør. Dette da akvakulturtiltaket utløser behovet for landstrøm og sånn sett oppfyller både kravet til saklighet og nødvendighet. Når det kommer til kravet om ikke uforholdsmessig tyngende viser vi til punkt 4.4.2.2 ovenfor.

#### 4.4.3 Konklusjon kommuneplanens arealdel

Som vår gjennomgang ovenfor har vist er både lov og forarbeider forholdsvis uklare om hvorvidt det kan stilles krav om landstrøm i kommuneplanbestemmelser. Etter vår mening vil kommunen kunne forby visse typer støyende og forurensende innretninger som del av bestemmelser til kommuneplan. Dette kan gjøres enten i form av utslippsgrenser eller som direkte forbud mot bestemte løsninger i tilknytning akvakulturanlegg. Bestemmelsene må samtidig ikke bli til hinder for gjennomføringen av planens formål. Hvorvidt kommunen i kommuneplanens arealdel kan sette vilkår for hvordan eventuelle utslippskrav skal møtes,

---

<sup>282</sup> Bugge 2014 “Miljørettens grunnprinsipper” side 52 til 67

<sup>283</sup> Bugge 2014 “Miljørettens grunnprinsipper” side 52 til 67

<sup>284</sup> Jf. plan- og bygningsloven § 1-1 første ledd

eller stille vilkår i form av krav om innretninger som for eksempel bruk av landstrøm, mener vi er uklart. Etter vårt syn er dette likevel mulig gjennom en tolkning av bestemmelsen i § 11-11 nr. 3, med høyt fokus på miljø- og forutsigbarhetshensyn i tråd med blant annet plan og bygningslovens formål<sup>285</sup> og Grunnloven §112.

#### 4.4.4 Reguleringsplan

For reguleringsplaner er det plan- og bygningsloven § 12-7 som opplister hva det kan gis bestemmelser om. Vi har allerede i diskusjonen ovenfor sett noe på § 12-7 nr. 3. Vi vil her foreta en nærmere vurdering av denne bestemmelsen. Vi mener det også er nyttig og se nærmere på nummer 1, 2 og 4 i bestemmelsen. Dette for å undersøke om noen av disse kan hjemle krav om landstrøm i forbindelse med akvakulturtiltak. Det fremgår av lovens forarbeider at § 12-7 er ment å være uttømmende.<sup>286</sup> Det fremgår samtidig at bestemmelsen er ment å favne så vidt at den dekker alle forhold det kan være relevant å gi bestemmelser om i reguleringsplan.

Dette betyr likevel ikke at kommunen står helt fritt til å sette bestemmelser om hva enn de ønsker. Det følger av formuleringen i § 12-7 første ledd; “*bestemmelser til arealformål og hensynssoner*”, at bestemmelser kun kan gis der de knytter seg til arealformålene eller hensynssonene. Det kan derfor i utgangspunktet kun gis bestemmelser som knytter seg til forhold innenfor planområdet. Det finnes imidlertid noen unntak fra denne hovedregelen. Det kan blant annet gis bestemmelser innenfor planområdet for å ivareta hensyn utenfor planområdet. Dette fremgår nå eksplisitt av ordlyden i §§ 12-7 andre ledd nr. 2 og 3, og er en kodifisering av hva som også ble ansett som sikker rett etter plan- og bygningsloven av 1985, jf. den tidligere nevnte avgjørelsen Gaulosen<sup>287</sup>. Det motsatte tilfellet er at enkelte tiltak utenfor planområdet kan få virkninger innenfor planområdet. Et eksempel på dette kan være utslipp eller støy som stammer fra forhold utenfor planområdet, men som kommer i konflikt med fastsatte grenseverdier innenfor planområdet. Det er likevel naturlig å anta at lovgivers intensjon ikke har vært å åpne for at det skal kunne vedtas reguleringsbestemmelser om enhver virkning utenfor planområdet. For eksempel vil bestemmelser utformet av hensyn til å unngå global oppvarming som følge av utslipp internt i planområdet neppe etter vårt syn kunne sies å være gitt “*til arealformålet*”.

---

<sup>285</sup> Jf. plan- og bygningsloven § 1-1

<sup>286</sup> Jf. Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) side 232

<sup>287</sup> Jf. Rt. 1993 side 278

Bestemmelser gitt til kommuneplanens arealdel er etter vår oppfatning derimot ikke underlagt den samme begrensningen, og vil etter vårt syn sett i lys av plan- og bygningsloven § 3-1 bokstav g) som lister opp at *“klimahensyn gjennom reduksjon av klimagassutslipp og tilpasning til forventede klimaendringer, herunder gjennom løsninger for energiforsyning, areal og transport”* kunne være basert på mer fjerntliggende hensyn, for eksempel å unngå global oppvarming.

Et annet unntak fra regelen om at reguleringsbestemmelser skal knytte seg til forhold innenfor planområdet finnes i muligheten for å stille rekkefølgekrav.<sup>288</sup> Dette er imidlertid ikke relevant for vår problemstilling og faller slik sett utenfor den videre drøftelsen.

Opplistingen av hva det kan gis reguleringsbestemmelser om § 12-7 andre ledd må videre tolkes med utgangspunkt i hva som fremgår av § 12-7 første ledd:

*“I reguleringsplan kan det i nødvendig utstrekning gis bestemmelser til arealformål og hensynssoner om følgende forhold:”*

#### **4.4.4.1 Nærmere om § 12-7 andre ledd nr. 1**

Etter plan- og bygningsloven § 12-7 andre ledd nr. 1 kan det i nødvendig utstrekning gis bestemmelser til arealformål og hensynssoner om:

*“grad av utnytting, utforming, herunder estetiske krav, og bruk av arealer, bygninger og anlegg i planområdet,”*

Hjemmelen gir mulighet for å vedta bestemmelser om bruken av arealer, bygg og anlegg i planområdet. Dette åpner ifølge lovens forarbeider<sup>289</sup> for å styre *“virksomheter som kan være i motstrid med miljøkrav i område- eller detaljplanen.”* I juridisk litteratur<sup>290</sup> legges det til grunn at bestemmelsen sikter til utforming av bygg og anlegg for eksempel i sammenheng med å spesifisere arealformål slik som at et areal avsatt til gate skal være gågate. Samtidig gjør bestemmelsens formulering om *“i planområdet”* at bestemmelsen i begrenset grad kan benyttes med utgangspunkt i å skjerme arealer som ligger utenfor planområdets avgrensning. Vi mener derfor denne bestemmelsen ikke kan benyttes til å sette krav om landstrøm til akvakultur.

---

<sup>288</sup> Jf. plan- og bygningsloven § 12-7 første ledd nr. 10

<sup>289</sup> Jf. Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) side 233

<sup>290</sup> Innjord og Zimmermann (2020) side 350-351

#### **4.4.4.2 Nærmere om 12-7 andre ledd nr. 2**

Etter plan- og bygningsloven § 12-7 andre ledd nr. 2 kan det i nødvendig utstrekning gis bestemmelser til arealformål og hensynssoner om:

*“vilkår for bruk av arealer, bygninger og anlegg i planområdet, eller forbud mot former for bruk, herunder byggegrenser, for å fremme eller sikre formålet med planen, avveie interesser og ivareta ulike hensyn i eller av hensyn til forhold utenfor planområdet,”* (egen understrekning)

Bestemmelsen åpner for å vedta reguleringsbestemmelser med vilkår for bruk eller forbud mot visse typer bruk. Dette for å sikre planens formål, ivareta ulike hensyn, avveie interesser i og utenfor planområdet. Som vi har redegjort for ovenfor vil det etter vårt syn likevel ikke være helt fritt hva som kan sies å være gitt “*til arealformålet*”. Slik vi ser det vil det imidlertid være mulig å finne hensyn for å unngå bruk av for eksempel diesellaggregat.

Vi mener også på grunnlag av lovens formål om bærekraft, Grunnlovens § 112 og den vide formuleringen i plan- og bygningsloven § 12-7 nr. 2, her i likhet med ovenfor under punkt 4.4.2.3, åpner at denne bestemmelsen kan brukes til å vedta reguleringsbestemmelser med krav om landstrøm til akvakulturanlegg. Som vi har vært innom flere ganger mener vi heller ikke her at nødvendighetskriteriet eller vilkårslærens rettslige skranker er til hinder for et slikt krav i Toska sør-saken.

#### **4.4.4.3 Nærmere om 12-7 andre ledd nr. 3**

Etter plan- og bygningsloven § 12-7 andre ledd nr. 3 kan det i nødvendig utstrekning gis bestemmelser til arealformål og hensynssoner om:

*“grenseverdier for tillatt forurensning og andre krav til miljøkvalitet i planområdet, samt tiltak og krav til ny og pågående virksomhet i eller av hensyn til forhold utenfor planområdet for å forebygge eller begrense forurensning,”*

Bestemmelsen er på mange måter en presisering av bestemmelsen i nr. 2 og åpner for å fastsette spesifikke målbare grenser for utslipp i bestemmelse til reguleringsplan. Vi viser til vår redegjørelse ovenfor vedrørende § 11-9 nr. 6 og sammenligningen av den bestemmelsen med § 12-7 første ledd nr. 3. Vi ser ikke at det er noe til hinder for at tilsvarende miljøkrav som kan stilles i bestemmelser til kommuneplan med hjemmel i § 11-9 nr. 6 kan stilles i reguleringsbestemmelser med hjemmel i § 12-7 nr. 3.

Vi mener formuleringen “*samt tiltak og krav*” i likhet med § 12-7 nr. 2 åpner for å sette krav om landstrøm. Vi mener heller ikke her at nødvendighetskriteriet eller vilkårlæren er til noe hinder for dette.

Om denne bestemmelsen kan brukes for å pålegge reduksjon av utslipp for pågående virksomhet på samme måte som forurensningsloven<sup>291</sup> § 9 åpner for, er ikke for oss klart. Dette er heller ikke drøftet i forarbeidene<sup>292</sup> til loven. Spørsmålet har for såvidt heller ikke relevans for Toska sør-saken ettersom saken omhandlet relokalisering og derved et nytt eller vesentlig endret akvakulturtiltak. Samtidig finnes mulighet til å gripe inn med slike krav for eksisterende virksomhet med hjemmel i forurensningsloven § 9 og forskrifter gitt i medhold av denne bestemmelsen, slik at behovet for å bruke plan- og bygningsloven § 12-7 nr. 3 til å gripe inn i eksisterende virksomhet, er begrenset.

#### **4.4.4.3 Nærmere om 12-7 andre ledd nr. 4**

Etter plan- og bygningsloven § 12-7 andre ledd nr. 4 kan det i nødvendig utstrekning gis bestemmelser til arealformål og hensynssoner om:

*“funksjons- og kvalitetskrav til bygninger, anlegg og utearealer, herunder krav for å sikre hensynet til helse, miljø, sikkerhet, universell utforming og barns særlige behov for leke- og uteoppholdsareal,”* (egen understrekning)

Bestemmelsen åpner for å sette funksjons- og kvalitetskrav for å sikre en rekke hensyn. Formuleringen “*herunder*” innebærer at lovens oppstilling ikke skal anses som uttømmende. Om bruk av landstrøm kan sies å være blant de kvalitative eller funksjonelle kravene loven her sikter til er ikke avklart i forarbeidene. I likhet med bestemmelsen i § 12-7 andre ledd nr. 1 åpner ordlyden heller ikke her for å ta hensyn utenfor planområdet. Vi har så langt lagt til grunn at kravet om landstrøm er knyttet til hensyn utenfor planområdet og av den grunn anser vi ikke at nr. 4 er relevant som hjemmel i denne sammenhengen.

---

<sup>291</sup> Lov av 13. mars 1982 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven)

<sup>292</sup> Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) side 233



#### 4.4.5 Konklusjon reguleringsplan

Selv om dette er et juridisk vanskelig spørsmål det knytter seg en del tvil til mener vi gjennom drøftelsen ovenfor har vist at kommunene kan sette krav om bruk av landstrøm i reguleringsplan med hjemmel i plan- og bygningsloven § 12-7 andre ledd nr. 2 og 3.

### 4.5 Kapitteloppsummering

I kapittel 4 diskuterte vi: *“Forvaltningens adgang til å stille krav om bruk av landstrøm til akvakultur i tillatelse og plan”*.

Her har vi drøftet fylkeskommunens adgang til å stille krav om bruk av landstrøm som et vilkår i en akvakulturtillatelse. Vi kom frem til at forvaltningen har relativt vide muligheter til å sette både vilkår om bruk av landstrøm og andre vilkår generelt. Dette med de begrensninger som følger av den ulovfestede vilkårlæren.

Når det gjelder kommunens mulighet til å vedta bestemmelser om bruk av landstrøm i kommuneplan og reguleringsplan, har vi kommet frem til at det utfra hensyn til miljø og *“forutsigbarhet”* i planleggingen, jf. plan- og bygningsloven §§ 1-1 og 3-1, supplert med Grl. § 112, er mulig å innfortolke at det kan fastsettes bestemmelser om landstrøm i kommuneplanens arealdel, jf. Plan- og bygningsloven § 11-11 nr. 3. For reguleringsplan har vi kommet frem til at det kan settes krav om landstrøm med hjemmel i plan- og bygningsloven § 12-7 andre ledd nr. 2 og 3.

## 5. Samordning mellom akvakulturloven og energiloven

### 5.1 Kapittelintroduksjon

Dette kapittelet omhandler den tredje delproblemstillingen i oppgaven. Her vil vi fokusere på forholdet mellom akvakulturloven og energiloven. Vi skal se nærmere på hvilke interesser som er ment å ha lovmessig forrang og hvorfor det er slik. Tematikken blir belyst ved hjelp av eksempelsaken Kollsnes - Lindås som gjaldt en arealkonflikt mellom et eksisterende akvakulturanlegg og etablering av nytt anlegg for overføring av elektrisk energi i sjø.

### 5.2 Presentasjon av eksempelsak Kollsnes - Lindås

Det andre eksempelet vi har valgt å se på i oppgaven gjelder en sak hvor et lokalt nettselskap BKK Nett, hadde søkt om konsesjon for byggingen av et 420 kV kraftnett fra Mongstad til Kollsnes:<sup>293</sup>

*"Det ble gitt konsesjon for bygging og drift av linjen av Olje og energidepartementet (OED) den 22.06.2012. Vedtaket ble stadfestet av Kongen i statsråd den 01.03.2013."*<sup>294</sup>

Etableringen av det nye kraftnettet skulle være et viktig bidrag til hovednettet i regionen, og en stor del av det innebar å sikre fremtidig strømforsyning gjennom en ring rundt Bergen og Kollsnesområdet. Denne ringen skulle trygge strømforsyningen både til innbyggere, næringsvirksomhet og industri i området. Grunnen til utbyggingen var at det eksisterende forsyningsnettet ikke hadde nok kapasitet i forhold til en forventning om et økt strømforbruk i årene som kommer. Ringen skulle dessuten sikre at det var nok kapasitet i nettet til en ny fremtidig næring, deriblant fornybar kraftproduksjon. På tidspunktet var det ikke nok kapasitet i nettet til å bære den store etterspørselen etter strøm for både husstander, etablerte- og fremtidige næringer. Derfor ble det nødvendig å gjennomføre et større kraftutbyggingsprosjekt.<sup>295</sup>

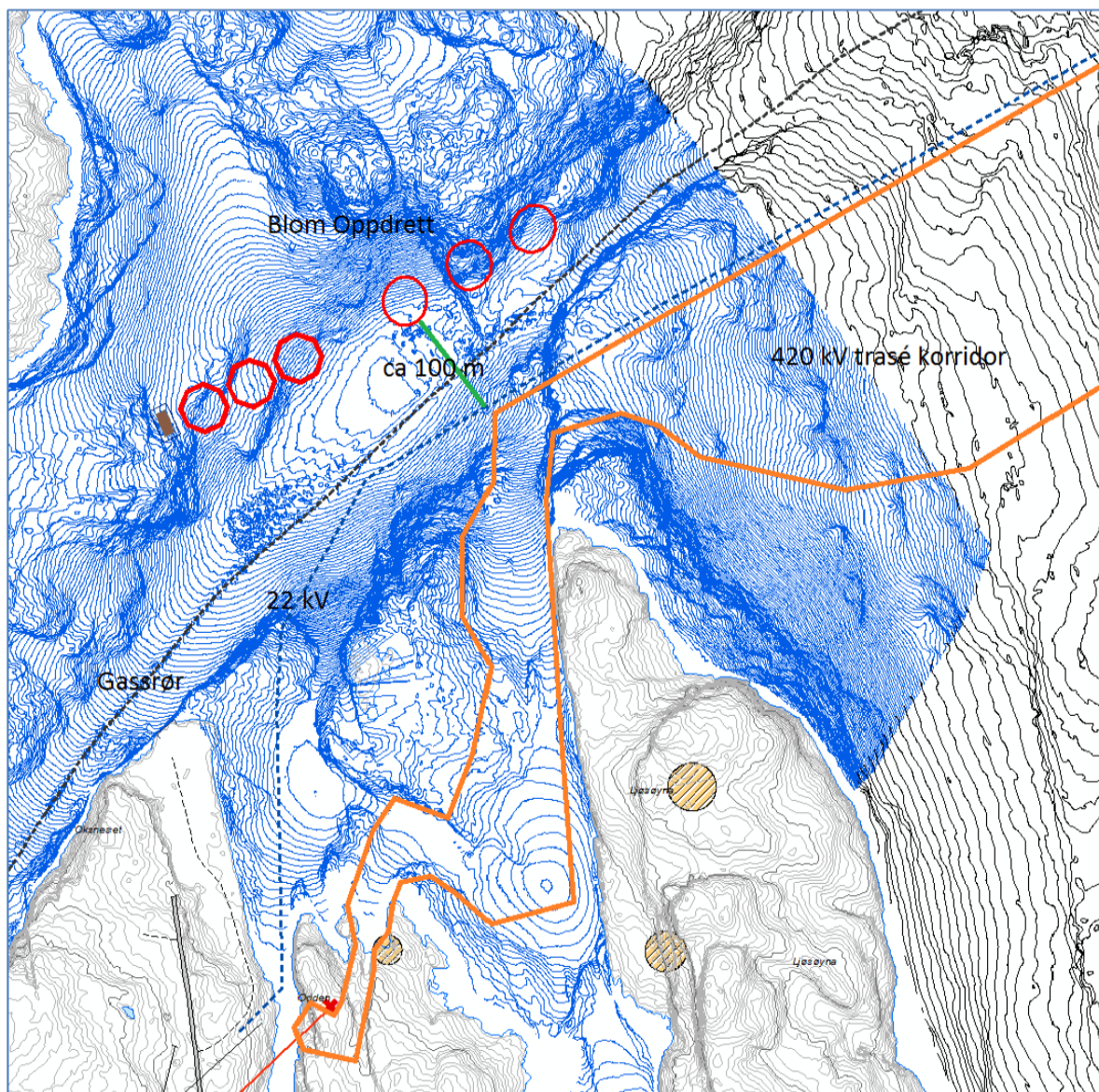
---

<sup>293</sup> Jf. 13-107944SKJ-NOHO/ side 7

<sup>294</sup> Jf. 13-107944SKJ-NOHO/ side 8

<sup>295</sup> Jf. 13-107944SKJ-NOHO/ side 7-8

Den aktuelle kraftnettraseen består av både luftspenn og sjøkabel. Den har en oppgitt total lengde på 42 kilometer ifølge skjønnet. Av den totale lengden går ca. 12 kilometer i luftspenn og ca. 30 kilometer er lagt som sjøkabel.<sup>296</sup>



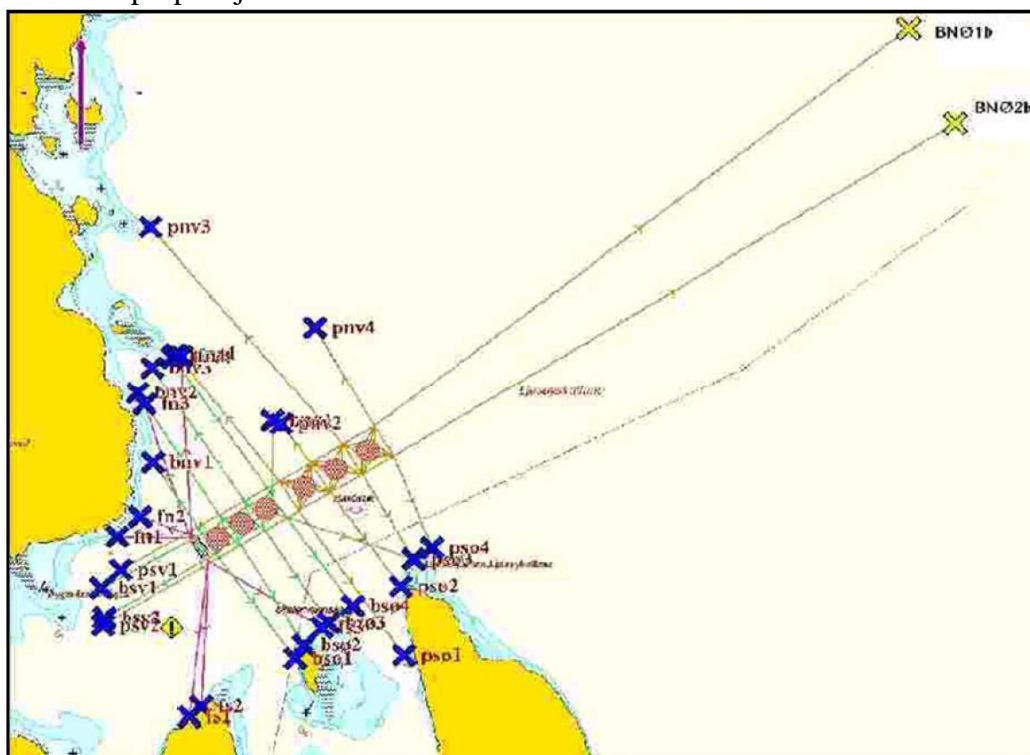
Figur 11 Kartet viser hvordan Statoil (Equinor) sitt gassrør og BKK Nett sine sjøkabler, en 22 kV og en 420 kV kabeltrasé, kommer i konflikt med akvakulturanlegget til Blom Oppdrett i Nord. Kart: 420 kV kabeltrasé i Ljøsyndet, 19.11.2014. (Vedtak om samtykke til ekspropriasjon side 3, NVE, 2014). Hentet 06.02.2021.

Fra Ljøsyndet på østsiden av Øygarden kommune går en del av kraftnettraseen i sjøkabel. Den går videre gjennom Hjeltefjorden og over til Kuvågen på vestsiden av Alver kommune.<sup>297</sup>

<sup>296</sup> Jf. 13-107944SKJ-NOHO/ side 7-8

<sup>297</sup> Alver kommune var tidligere Radøy kommune

I sjøområdet mellom Ljøsøyana og Husneset ligger det et akvakulturanlegg i Ljøsøysundet.<sup>298</sup> Dette er drevet av Blom Fiskeoppdrett AS.<sup>299</sup> Oppdrettsanlegget til Blom sine bunnfortøyninger havnet i konflikt med BKK sin nye sjøkabeltrasé over fjorden. Dette gjorde det nødvendig å midlertidig løse bunnfortøyningene til oppdrettsanlegget slik at sjøkabelen kunne legges under fortøyningene. Partene forsøkte å finne en løsning på problemet gjennom forhandlinger om en minnelig avtale. Imidlertid ble partene uenige om hvilke rettigheter BKK sin anleggskonsesjon hadde i forhold til Blom sin tillatelse til å drive akvakulturlokaliteten. Det ble derfor ikke inngått noen avtale. BKK søkte dermed om samtykke til ekspropriasjon fra NVE.<sup>300</sup>



Figur 12 Kartet viser hvordan lokaliseringen av Bloms Fiskeoppdrettsanlegg og særlig bunnfortøyninger kommer i konflikt med BKK sine sjøkabel-traseer. Kart: Blom Fiskeoppdretts anlegg og bunnfortøyninger. (Vedtak om samtykke til ekspropriasjon side 7, NVE, 2014)

Blom motsatte seg BKK sin søknad om samtykke til ekspropriasjon for etablering av sjøkabelen. Dette med anførsel om at oppdrettslokaliteten var en etablert rettighet ervervet gjennom tildelt akvakulturtillatelse fra Hordaland fylkeskommune til å drive matproduksjon

<sup>298</sup> Et akvakulturanlegg må i denne sammenheng forstås som et fiskeoppdrettsanlegg

<sup>299</sup> Jf. 13-107944SKJ-NOHO/ side 7-8 og Blom Fiskeoppdrett AS, heretter omtalt bare Blom.

<sup>300</sup> BKK Nett AS. Ny 420 kV kraftledning Mongstad–Kollsnes. Etablering av sjøkabler i Ljøsøysundet i Øygarden. Samtykke til ekspropriasjon, NVE, heretter omtalt vedtak om samtykke til ekspropriasjon side 1-4. Se også punkt 2.4.3 for en nærmere omtale om hvem som er konsesjonsmyndighet i den enkelte sak, og i det enkelte tilfellet.

på ubestemt tid. Blom hevdet at etablering av sjøkabelen i realiteten ville være et inngrep som fratok dem tillatelsen til å drive akvakulturvirksomhet.<sup>301</sup>

NVE avviste at dette var en realitet slik Blom anførte. NVE la til grunn at BKK hadde søkt om et konkret inngrep i Blom sine bunnfortøyninger og at dette var nødvendig for å etablere sjøkabelen som de har fått konsesjon til av OED. NVE delte heller ikke Blom sitt syn på at saken gjaldt å frata Blom retten til å drive matproduksjon på lokaliteten. Dette fordi Blom sine ulemper kun var midlertidige i forbindelse med etableringen av sjøkabelen. Disse ulempene kunne bli kompensert gjennom erstatning i medhold av avtale eller skjønn. NVE var enige med BKK i at det var tale om et inngrep som gjaldt midlertidig avståelse av en *“bruksrett, servitutt eller annen rett til, i eller over fast eiendom”* jf. oreigningsloven § 1, hvilket også omfattet sjøgrunn utenfor *“den private eiendomsrett”*. NVE la dessuten til grunn at det var hjemmel i oreigningsloven § 2 første ledd nr. 28 til å ekspropriere til fordel for akvakultur.<sup>302</sup> Dette talte ifølge NVE indirekte for at sjøgrunnen ble ansett som fast eiendom, når akvakulturvirksomhet var oppnevnt som en av formålene det kan eksproprieres til fordel for. Dermed var det hjemmel for å gi samtykke til ekspropriasjon i saken.<sup>303</sup>

*“Den 11.7.2014 ble det fra NVE gitt samtykke til ekspropriasjon ...”*<sup>304</sup>. Dette ble gitt med hjemmel i oreigningsloven § 2 første ledd nr. 19, og interesseavveiningen i andre ledd. I interesseavveiningen ble det lagt vekt på at de samfunnsmessige fordelene ved realiseringen av det elektriske anlegget, utvilsomt var større enn skadene og ulempene som ble påført Blom.<sup>305</sup> I vurderingen av de samfunnsmessige fordelene ved etableringen av energiltaket, ble det lagt stor vekt på at tiltaket ga økt forsyningssikkerhet som var svært viktig for Bergen og Kollsnesområdet, hvilket ville medføre reduserte energitap og avbruddskostnader. Det ble også vist til at det var andre anstrengte forhold i strømmettet ved Kollsnesområdet, som kunne medføre uheldige samfunnsmessige konsekvenser og kostnader ved forsinkelse, og at dette måtte unngås.<sup>306</sup>

---

<sup>301</sup> Vedtak om samtykke til ekspropriasjon side 4, og 9-10

<sup>302</sup> Vedtak om samtykke til ekspropriasjon side 10

<sup>303</sup> Vedtak om samtykke til ekspropriasjon side 10

<sup>304</sup> Jf. 13-107944SKJ-NOHO/ side 8

<sup>305</sup> Jf. 13-107944SKJ-NOHO/ side 14

<sup>306</sup> Vedtak om samtykke til ekspropriasjon side 17

## 5.3 Diskusjon

### 5.3.1 Innledning

Eksempelsaken Kollsnes - Lindås kan best beskrives som en arealkonflikt mellom energi- og akvakulturinteresser, og er også en konflikt mellom offentlige og private interesser. Saken er omfattende og godt egnet til å ta opp en rekke juridiske spørsmål, både innenfor relevant lovverk i oppgaven og temaer som faller utenfor. Vi har derfor måttet foreta avgrensninger. Blant annet vil ikke ekspropriasjonsrett og tingsrettslige spørsmål bli drøftet. Saken er illustrerende for hvordan energiloven er samordnet med plan- og bygningsloven gjennom en forrang- og koblingsmodell. Hva som ligger i det sistnevnte, har vi redegjort for i punkt 2.4.4 og 2.2.4. Saken er også illustrerende for en motstridssituasjon mellom energiloven og akvakulturloven.

Etableringen av nye energitiltak i regional- og transmisjonsnett krever anleggskonsesjon etter energiloven.<sup>307</sup> For mindre energitiltak som inngår i distribusjonsnett kan det gis en områdekonsesjon for byggingen av fordelingsnett.<sup>308</sup> Disse anleggene er ikke omfattet av unntaket i plan- og bygningsloven § 1-3 andre ledd.

Unntaket fra plan- og bygningsloven omfatter kun større energianlegg underlagt anleggskonsesjon.<sup>309</sup> Dette er anlegg som må ha en egen konsesjon for den enkelte delen av regional- eller transmisjonsnettanlegget som skal bygges. Den videre fremstillingen gjelder en sjøkabel med et spenningsnivå på 420 kV. Sjøkabelen er et større energianlegg som inngår i transmisjonsnett etablert i medhold av anleggskonsesjon. Drøftelsen i dette delkapittelet vil derfor begrense seg til energianlegg etablert i medhold av anleggskonsesjon. Som vi så kom anleggskonsesjonen i Kollsnes-Lindås saken i konflikt med et område som var lagt ut til akvakulturanlegg i kommuneplanen. Vi vil drøfte om noen av disse interessene har forrang gjennom koblingsreglene i energi- og akvakulturloven i lys av eksempelsaken. For oversiktens skyld har vi delt drøftelsen opp i tre spørsmål:

1. Har anleggskonsesjonen forrang for kommuneplanens arealdel?
2. Vil en tillatelse etter akvakulturloven vike for kommuneplanens arealdel?
3. Hvilken tillatelse har forrang av en anleggskonsesjon og en akvakulturtillatelse?

---

<sup>307</sup> Jf. punkt 2.4.2

<sup>308</sup> Fordelingsnett er det samme som distribusjonsnett med en spenning fra 230 V til og med 22 kV, Jf. energiloven § 3-2, Jf. Energilovforskriften § 3-3 som redegjort for, Jf. punkt 2.4.2.

<sup>309</sup> Jf. energiloven § 3-1 tredje ledd, Jf. punkt 2.4.2

### 5.3.2 Anleggskonsesjonens forhold til arealplan

Energiloven er unntatt fra plan- og bygningsloven. Vi har i kapittel 2 beskrevet dette som et utslag av en forrangsmoell.<sup>310</sup> Unntaket i plan- og bygningsloven for større elektriske anlegg setter slike anlegg etter energiloven i en særstilling.

*“For anlegg for overføring eller omforming av elektrisk energi som nevnt i energiloven § 3-1 tredje ledd gjelder bare kapittel 2 og 14.”<sup>311</sup>*

Det er bare bestemmelsene om geografisk kartfesting og konsekvensutredninger som her gjelder. I tillegg har vi under punkt 3.6 sett at det i noen tilfeller skal inntas hensynssoner for slike anlegg. For energianlegg underlagt anleggskonsesjon er det konsesjonen som avklarer arealbruken. Energiloven er derfor gitt egne bestemmelser for å avklare interessene i området.<sup>312</sup> Sjøkabelen i Kollsnes-Lindås saken kan altså gis tillatelse selv om dette er i strid med at området er lagt ut til akvakulturtiltak i kommuneplanen. Dette fordi konsesjonen gis uavhengig av arealplaner etter plan- og bygningsloven. Det kan med andre ord ikke vedtas verken regulerings- eller kommuneplaner som styrer eller påvirker utnyttelsen av en gitt konsesjon.<sup>313</sup> Systemet er laget slik at energiloven gis forrang overfor plan- og bygningsloven. Bakgrunnen for dette lå ifølge forarbeidene i et *“behov for å effektivisere plan- og konsesjonsprosessene knyttet til anlegg for produksjon og overføring av elektrisk energi”<sup>314</sup>*. Det ligger altså et effektivitetshensyn bak unntaket. Kraftledninger i transmisjons- og regionalnettet berører ofte mange kommuner, og det viste seg tidligere vanskelig å forene disse gjennom planbehandling. Anleggene ble derfor foreslått unntatt fra plan- og bygningsloven. Virkningen av det er *“at slike tiltak kan bygges og drives uavhengig av hvordan arealbruken som berøres av anleggene er fastsatt i rettslig bindende planer etter plan- og bygningsloven”<sup>315</sup>* Hvorvidt dette systemet har blitt så effektivt som forarbeidene beskriver, kommer vi tilbake til under punkt 5.3.4 nedenfor.

Delkonklusjon:

Anleggskonsesjon er gitt forrang foran arealplan. Energiloven har egne bestemmelser som er ment å avklare arealbruken uavhengig av plan- og bygningsloven.

---

<sup>310</sup> Se punkt 2.4.4

<sup>311</sup> plan- og bygningsloven § 1-3 andre ledd

<sup>312</sup> Se punkt 2.4.2

<sup>313</sup> b.NVE. (2017) side 12 og punkt 2.4.4

<sup>314</sup> Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) side 41 til 42

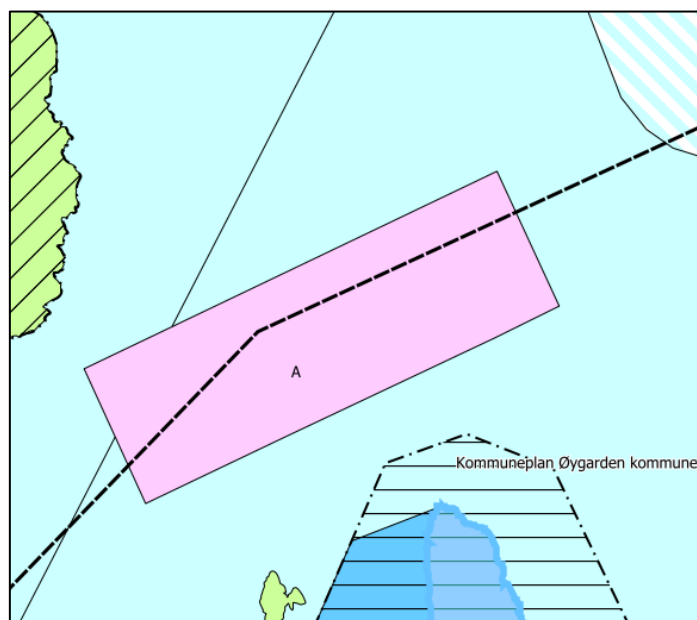
<sup>315</sup> Se punkt i teorikapittelet om energi 2.4.4, Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) side 41 til 42 og Winge (2017) s.18

### 5.3.3 Akvakulturtillatelsens forhold til plan- og bygningsloven

Akvakulturlovens kobling til plan- og bygningsloven følger av akvakulturloven § 15.

Hovedregelen fremgår av bestemmelsen første ledd, jf. bokstav a) som går ut på at tillatelse til akvakultur ikke kan gis i strid med: “vedtatte arealplaner etter plan- og bygningsloven.”

I Kollsnes-Lindås saken er det etablert et eksisterende akvakulturtiltak i medhold av kommuneplanens arealdel. Etableringen av akvakulturtiltak er ikke unntatt fra behandling etter plan- og bygningsloven. Hovedregelen i akvakulturloven<sup>316</sup> er derfor at akvakulturtiltak i likhet med andre tiltak må følge det generelle systemet om krav til behandling etter plan- og bygningsloven. Dette er en koblingsmodell som samsvarer med hovedintensjonen i plan- og bygningsloven.<sup>317</sup>



Figur 13 Viser område i kommuneplanens arealdel i Øygarden kommune som er lagt ut til arealformålet akvakultur (A). NVE Atlas. Tilgjengelig fra: <https://atlas.nve.no/Html5Viewer/index.html?viewer=nveatlas#> (lest 06.05.2021).

Vi har ovenfor drøftet og kommet frem til at kommunen plikter å utarbeide kommuneplanens arealdel for hele kommunen.<sup>318</sup> Akvakulturloven § 15 første ledd, bokstav a), forutsetter at akvakulturtiltak ikke skal være i strid med plan. Dette innebærer at det i realiteten ikke kan gis tillatelse til akvakulturtiltak uten at tiltaket også er i samsvar med kommuneplanens arealdel. Enten vil det aktuelle arealet være avsatt til akvakultur i kommuneplanens arealdel,

<sup>316</sup> Jf. akvakulturloven § 15 første ledd bokstav a)

<sup>317</sup> Stokstad et al. 2020 side 96

<sup>318</sup> Se punkt 3.2



eller ikke være avsatt til slik bruk. Det finnes etter vår forståelse ikke noe areal innenfor plan- og bygningslovens virkeområde som ikke er gitt et arealformål i kommuneplanens arealdel.<sup>319</sup>

Vi har sett på reguleringsplikt under punkt 3.3 og kommet frem til at bestemmelsen i plan- og bygningsloven § 12-1 tredje ledd er ment å omfatte akvakultur. Det må altså prøves konkret om et akvakulturtiltak på bakgrunn av sin størrelse, eller virkninger på miljø og samfunn, krever reguleringsplan. For akvakulturtiltak som krever reguleringsplan vil akvakulturloven § 15 første ledd bokstav a) miste sin virkning. I disse tilfellene vil det ikke være koblingen i akvakulturloven § 15 første ledd bokstav a) som ivaretar arealinteressene, men heller reguleringsplikten i plan- og bygningsloven.<sup>320</sup>

Samtidig er det viktig å understreke at dette er to separate prosesser som ikke må blandes. Som vi kom frem til under punkt 3.3.2 vil ikke reguleringsplan og lokalitetsavklaring av akvakultur kunne brukes om hverandre. I de tilfeller det kreves reguleringsplan vil planen være laget med nettopp den hensikt å etablere akvakulturanlegget og dermed vil det heller ikke være "*i strid med plan*". I sakene der akvakulturtiltaket krever reguleringsplan vil forholdet til andre interesser i stor grad avklares gjennom plan- og bygningslovens regler.

Det er mulig å problematisere de tilfeller der reguleringsplanen er gitt i strid med kommuneplanens arealdel, eller annen bindende plan med bakgrunn i at akvakultur ikke skal godkjennes i strid med plan. Det er imidlertid vår forståelse at prinsippet om at ny plan ved motstrid gis forrang foran eldre plan også vil være gjeldende for bestemmelsen i akvakulturloven § 15.<sup>321</sup> Dette legger vi til grunn da det ikke finnes noe eget system for å avklare motstrid mellom planer i akvakulturloven.

Som vi her har sett vil krav om reguleringsplan for akvakultur innebære at akvakulturloven § 15 første ledd bokstav a) kan sees på som en overflødig bestemmelse. Den ivaretar likevel viktige bruker- og informasjonshensyn, idet den bidrar til å gjøre brukere av akvakulturloven oppmerksom på at en akvakulturtillatelse ikke kan gis i strid med plan. De samme hensynene til brukervennlighet og informasjon gjør seg forøvrig også gjeldende for § 15 første ledd bokstav b) og c).

---

<sup>319</sup> Se punkt 3.2 Jf. plan- og bygningsloven § 1-2

<sup>320</sup> plan- og bygningsloven § 12-1 tredje ledd

<sup>321</sup> Jf. plan- og bygningsloven § 1-5

Akvakulturloven har et unntak, jf. akvakulturloven § 15 andre ledd, fra hovedregelen om at det ikke kan gis akvakulturtillatelse i strid med vedtatte arealplaner etter plan- og bygningsloven.<sup>322</sup> Som tidligere redegjort for betyr dette at fiskeriforvaltningen kan sluttbehandle en søknad om tillatelse i strid med vedtatte arealplaner etter plan- og bygningsloven. Forutsetningen for dette er at *“det foreligger samtykke fra vedkommende plan- eller vernemyndighet”*<sup>323</sup> (egen understrekning). Likevel følger det av forarbeidene at tiltakshaver ikke kan drive akvakulturvirksomheten lovlig før planmyndighetene har truffet nødvendig vedtak, slik at tiltaket ikke lenger er i strid med en vedtatt arealplan. Det understrekes dessuten at kommunen ikke er rettslig bundet av et slikt samtykke, og at tiltakshaver ikke har noe rettskrav på å få regulert eller lagt ut området i plan til akvakultur i lovens forstand.<sup>324</sup>

I Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) side 69 bygger et slikt samtykke kun på at planmyndighetene:

*“... vurderer det som sannsynlig at dispensasjon eller planendring vil kunne medføre at akvakulturtiltaket kan gjennomføres i planområde, uten at tiltakshaver kan bygge rett på et slikt samtykke som sådan”.*

Og Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) side 69:

*“Bestemmelsen om samtykke fra plan- eller vernemyndighet til å ferdigstille søknadsbehandlingen vil således kunne korte ned på den totale saksbehandlingstiden for tiltakshaver”.*

Samtykkemodellen er begrunnet i en effektiv saksbehandling hos fiskeriforvaltningen.<sup>325</sup> Om kommunen skulle vært rettslig bundet av et slikt samtykke ville dette ifølge Winge (2017) side 14 *“innebære at kommunen hadde realitetsbehandlet saken uten at de ordinære saksbehandlings bestemmelsene var fulgt”*. Om dette skulle være realiteten ville det etter vårt syn være svært problematisk fordi det er grunnleggende at planmyndigheten ikke skal være forhåndsbundet før den vedtar en reguleringsplan. Vi ser imidlertid fra forarbeidene til akvakulturloven inntatt ovenfor at det ikke er snakk om en forhåndsbinding.<sup>326</sup> Bestemmelsen

---

<sup>322</sup> Jf. akvakulturloven § 15 første ledd, bokstav a)

<sup>323</sup> Jf. akvakulturloven § 15 andre ledd

<sup>324</sup> Jf. punkt 2.3.4 og Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) side 69 - 70

<sup>325</sup> Winge 2017 side 14

<sup>326</sup> Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) side 69

er bare ment å muliggjøre parallell behandling av prosess for behandling av akvakultursøknad og planprosess. Ordlyden i bestemmelsen kan likevel være problematisk og bidra til å skape forvirring. Selv om forarbeidene spesifiserer at samtykket etter denne bestemmelsen ikke skal tolkes som en forhåndsavgjørelse, er det nærliggende å legge til grunn at den kan bli oppfattet slik av den som mottar samtykket. Her er det derfor viktig at planmyndighetene oppfyller sin veiledningsplikt etter forvaltningsloven § 11, og gir tilstrekkelig veiledning om forbeholdet som ligger i at dette dreier seg om to separate tillatelser som begge må foreligge før man lovlig kan igangsette akvakulturvirksomhet. Dersom kommunen misligholder sin veiledningsplikt kan dette i grove tilfeller medføre at kommunen kan bli erstatningsansvarlig.<sup>327</sup>

Mer problematisk er forarbeidenes formulering om at planmyndigheten “*vurderer det som sannsynlig at dispensasjon eller planendring*” vil skje.<sup>328</sup> Dette harmonerer dårlig med plan- og bygningslovens system og vil langt på vei forutsette at planmyndigheten er villig til å forskuttere sakens utfall før saken realitetsbehandles. Selv om planmyndigheten ikke vil binde seg ved å gi et slikt samtykke er det heller ikke grunn til å forvente at planmyndigheten vil være villig til å avgi et samtykke på grunnlag av at de “*vurderer det som sannsynlig*” at de vil gi dispensasjon eller foreta en planendring.<sup>329</sup> Dette ville eventuelt kun kunne skje i situasjoner der avgjørelsen er tatt, men ikke offentlig vedtatt eller liknende, her vil uansett effektivitetsverdien av samtykke være minimal.

Etter vårt syn er likevel ikke samtykkebestemmelsen i akvakulturloven § 15 andre ledd helt uten verdi. Uten denne samtykkebestemmelsen ville forbudet mot å gi akvakulturtillatelse i strid med arealplan, jf. bestemmelsens første ledd, bokstav a), gjøre det umulig å fortsette behandlingen av akvakulturtillatelsen mens man ventet på planavklaring. Å la prosessene gå parallelt vil være fornuftig i noen saker av effektivitetshensyn ettersom dette dreier seg om prosesser som begge kan ta lang tid. Spørsmålet er om dette hensynet likevel kunne vært ivaretatt også uten en samtykkebestemmelse. Det finnes andre eksempler på at det er nødvendig med tillatelser etter mer enn en lov for å kunne gjennomføre et tiltak, og man jobber da kanskje med flere prosesser parallelt uten at det er gitt et samtykke til det.

Riktignok kan man i disse tilfeller risikere å ha brukt mye ressurser på å skaffe en tillatelse,

---

<sup>327</sup> Jf. Rt-2002-1331 side 1340

<sup>328</sup> Jf. Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) side 69

<sup>329</sup> Jf. Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) side 69

uten å oppnå en annen. Dette bør imidlertid avhjelpest av at forvaltningen gir god veiledning om at tillatelse etter ett lovverk ikke nødvendigvis betyr at man får tillatelse etter et annet. Slik vi ser det kunne en tilsvarende løsning, der partene selv tar en slik risiko, også benyttes i tilknytning til akvakulturloven. Etter vår oppfatning er risikoen ved misforståelser og uklarhet knyttet til hva som kan oppfattes å innebære forhåndsbinding av kommunens planmyndighet, mer alvorlig enn risikoen som en part løper ved å måtte forholde seg til at et tiltak krever tillatelse etter flere lover. Dette er en risiko som parten selv kan velge om vedkommende vil ta, ettersom det for eksempel ville være fullt mulig å avvente akvakultursøknaden til plansituasjonen var avklart.

**Delkonklusjon:**

For tilfeller hvor akvakulturtiltak utløser krav om reguleringsplan jf. plan- og bygningsloven § 12-1 tredje ledd, blir akvakulturloven § 15 første ledd bokstav a) en unødvendig bestemmelse. Unntaket i akvakulturloven § 15 andre ledd, om samtykke kan skape forvirring og uformelle forpliktelser fra kommunens side som kan føre til konflikter. Men på en annen side bidrar bestemmelsen til at søknadsprosessen etter akvakulturloven kan starte opp og fullføres, mens planmyndighetene fortsatt avklarer arealsituasjonen. Muliggjøring av denne parallelle prosessen er i forarbeidene godt begrunnet i effektivitetshensyn, og det er nærliggende å legge til grunn at uten unntaket ville saksbehandlingen i mange situasjoner blitt svært tidkrevende.

#### **5.3.4 Anleggskonsesjonens forhold til akvakulturtillatelse**

Ovenfor har vi drøftet en situasjon hvor unntaket i plan- og bygningsloven for større energitiltak på den ene siden medfører at de gis forrang overfor arealplaner. På den andre siden har vi diskutert hvordan akvakulturlovens kobling til plan- og bygningsloven gir arealplaner forrang for akvakulturtiltak. Både i lov og teori finner vi samordnings- og koblingssystemer som løser spørsmålene, hvor enten sektorlov gis forrang for plan, eller plan gis forrang for sektorloven.

I Kollsnes-Lindås saken er det gitt en anleggskonsesjon for et større energitiltak uavhengig av kommuneplanens arealdel. Dette i et område som i kommuneplanen er lagt ut til akvakultur, og hvor fylkeskommunen har gitt en akvakulturtillatelse til Bloms eksisterende akvakulturtiltak. Vi har dermed en situasjon hvor to sektorlover havner i motstrid med hverandre. Det rettslige spørsmålet blir derfor hvilken tillatelse har forrang av en anleggskonsesjon og en akvakulturtillatelse?

Dette rettsspørsmålet lar seg ikke løse gjennom koblings- og samordningssystemet mot plan- og bygningsloven. Den ene sektorloven har forrang overfor planer, mens den andre viker for dem. Sektorlovene satt opp mot hverandre har ingen samordning- eller koblingsfunksjoner for å løse motstridene arealbruksinteresser dem imellom. Energilovens unntak fra plan- og bygningsloven stammer fra en intensjon om å sikre mer effektive beslutningsprosesser i saker om anleggskonsesjon. Winge (2017) påpeker i sin artikkel i Kart og Plan at når større elektriske anlegg kan bygges uavhengig av arealplaner, sikrer ikke nødvendigvis det en mer effektiv behandling samlet sett. Han viser til at dette særlig gjelder i situasjoner hvor kraftanlegget vil berøre arealplaner som båndlegger arealet til et særskilt bruksformål. Planene har vært gjenstand for en grundig og samordnet prosess mellom planmyndighetene og ulike sektormyndigheter som har kommet frem til det arealformål som er til det beste for samfunnets interesse.<sup>330</sup>

I eksempelsaken Kollsnes-Lindås har vi et større elektrisk anlegg som gis anleggskonsesjon for byggingen av sjøkabelen uavhengig av kommuneplanens arealformål. Sjøkabelen berører et område som særskilt er lagt ut til arealformålet akvakultur i kommuneplanen. Dette tiltaket har vært gjennom en grundig og samordnet prosess mellom mange ulike sektormyndigheter og planmyndighetene, før akvakulturtillatelsen og arealformålet ble vedtatt. Her har plan- og sektormyndighetene kommet frem til det beste arealbruksformålet for samfunnet. Winge (2017) viser på side 19 at det i slike situasjoner er vanskelig å se for seg at energimyndighetenes adgang til å skjære gjennom slike planer faktisk medfører mindre interessekonflikter, slik intensjonen bak lovendringen er bygget på. I mange tilfeller vil dette heller medføre større uenighet knyttet til spørsmål om lokalisering av det elektriske anlegget.<sup>331</sup> Eksempelsaken er en god illustrasjon på dette.

Eksempelsaken har vært gjenstand for en omfattende behandling hvor energimyndighetene har vurdert flere ulike alternative traséer før de falt ned på en av dem. Den valgte traséen berører ikke bare, men gjør direkte inngrep i, et eksisterende akvakulturtiltak som drives i medhold av en gitt akvakulturtillatelse og arealplan. Her har det oppstått en interessekonflikt mellom eksisterende bruk av området i plan, og energitiltakets fremtidige bruk, som er gitt uten hensyn til plansituasjonen. Dermed er situasjonen slik at i stedet for at den kan søkes løst

---

<sup>330</sup> Winge (2017) s.19

<sup>331</sup> Winge (2017) s.19

gjennom planprosess, samordning og helhetlige vurderinger slik behandling etter plan- og bygningsloven kunne medvirket til, blir konflikten som Winge (2017) på side 19 påpeker, løst gjennom klagebehandling og søksmål. Blom klager på konsesjons- og ekspropriasjonsvedtaket i saken, og konsesjonæren (BKK) retter søksmål om midlertidig ekspropriasjon av Bloms fortøyninger. Vi er enig med Winge (2017) i at et slikt “*sektoregime*” kan skape ulemper for alle parter<sup>332</sup> og Kollsnes-Lindås saken er et eksempel på dette.

Unntaket fra plan- og bygningsloven<sup>333</sup> for større elektriske anlegg kan på denne måten bidra til å hindre god samordning og planlegging gjennom en helhetlig prosess sammen med andre sektormyndigheter. Noe vi har sett at kan medføre at planleggingen av slike energitiltak i mindre grad tar hensyn til annen arealdisponering av området, og at denne blir sett i en mer helhetlig sammenheng. På en annen side vil dagens unntak fra plan- og bygningsloven bidra til at energimyndighetene kan skjære gjennom i situasjoner hvor de ellers i en planprosess kunne fått mye motgang, hvilket kunne bidratt til å forsinke prosjektene. Om dagens koblingsregel med unntak for større energianlegg i plan- og bygningsloven<sup>334</sup> bidrar til å sikre mer effektive beslutningsprosesser kan vi ikke sikkert fastslå.

Vår oppfatning er at saker som Kollsnes-Lindås, viser at unntaket i energiloven<sup>335</sup> kan skape situasjoner hvor to sektorinteresser havner i motstrid med hverandre. Unntaket gjør det samtidig vanskelig å løse motstrid mellom interessene fordi akvakulturlovens kobling til plan- og bygningsloven bygger på en intensjon om en helhetlig og samordnet planprosess. En slik prosess bidrar etter vårt syn til at det blir lettere å sikre at arealinteresser ikke havner i konflikt med hverandre, nettopp fordi sektorinteressene som kunne ha havnet i motstrid med hverandre heller blir samordnet gjennom planprosessen. Energiloven har på sin side en kobling til plan- og bygningsloven som fastslår at planleggingen kan skje uavhengig av planer, det gjør det vanskelig å samordne energiinteresser med andre interesser. Mangel på kobling mellom de to sektorlovene medfører at motstridssituasjoner ofte kan oppstå grunnet deres ulike koblinger mot plan- og bygningsloven. I ytterste konsekvens må denne motstriden løses gjennom avtale, søksmål eller ekspropriasjon.

---

<sup>332</sup> Winge (2017) side 19

<sup>333</sup> Jf. plan- og bygningsloven § 1-3 andre ledd

<sup>334</sup> Jf. plan- og bygningsloven § 1-3 andre ledd

<sup>335</sup> Jf. plan- og bygningsloven § 1-3 andre ledd

Delkonklusjon:

Verken anleggskonsesjonen eller akvakulturloven har forrang i loven. Motstridssituasjoner må løses gjennom avtale, søksmål eller ekspropriasjon hvor en interesseavveining av energiinteressene mot akvakulturinteressene må vektas opp mot hverandre.

## 5.4 Kapitteloppsummering

I kapittel 5 drøftet vi: *“Samordning mellom akvakulturloven og energiloven”*. Oppsummert er koblingene mellom sektorlovene og plan- og bygningsloven regulert eksplisitt i loven gjennom forrangs- og koblingsbestemmelser. For akvakulturloven har vi sett at denne koblingen kan miste sin virkning for anlegg som krever reguleringsplan. Vi har også sett at samtykkemodellen i § 15 andre ledd kan være problematisk fordi den forutsetter at planmyndighetene uttaler seg om utfallet av en sak før den er ferdig behandlet. Av forarbeidene er dette samtykket ment å muliggjøre en parallell saksbehandling etter akvakulturloven og plan- og bygningsloven. Dette er ment å kunne korte ned på den totale saksbehandlingstiden for tiltakshaver. Selv om et slikt samtykke kan skape en forventning om et rettskrav fra tiltakshaver, mener vi at bestemmelsen kan være nyttig basert på effektivitetshensyn. Løsningen på en slik utilsiktet forventning bør løses gjennom forvaltningens veiledningsplikt. Vi har til slutt sett at sektorlovene seg imellom ikke har noen mekanismer for å løse motstrid og at eventuell konflikt må løses gjennom avtale, søksmål eller ekspropriasjon. Her har vi tatt opp hvorvidt valget om å unnta energianlegg fra plan- og bygningsloven faktisk innebærer en mer effektiv saksbehandling for energitiltak.

## 6. Hovedfunn og avsluttende refleksjoner

Tema og hovedproblemstillingen for oppgaven har medført at vi har vært innom flere delproblemstillinger. Dette gjør det nødvendig å samle trådene og trekke frem våre hovedfunn:

### Kapittel 3:

- Vi har sett at kommunen i tråd med gjeldende rett er pliktig å utarbeide kommuneplanens arealdel for "*hele kommunen*" også i sjø jf. plan- og bygningsloven § 11-5. I dette spørsmålet har vi kommet frem til at KMDs forståelse, slik vi oppfatter den, er feil. Etter vår oppfatning er det nærliggende å anta at KMDs forståelse er bygget på hensynet til implementeringen av vanndirektivet. Denne forståelsen av forarbeidene er ifølge oss for snever, lovens ordlyd og viktige reelle hensyn taler for at kommunen i det minste er nødt til å sette et hovedformål for alle arealer helt ut til en nautisk mil utenfor grunnlinjene.
- Reguleringsplikten etter § 12-1 tredje ledd gjelder også tiltak i sjø, herunder akvakultur. Vi er uenig med KMD i at kommuneplan og lokalitetsavklaring erstatter reguleringsplikten for akvakultur. Dette begrunner vi med at vi ikke har funnet noe rettslig grunnlag som unntar akvakulturtiltak fra denne plikten. Bruk av reguleringsplan sikrer mulighet for en bred medvirkning og klageadgang, ikke bare for offentlige myndigheter, men for alle berørte parter. Vår oppfatning er at reguleringsprosessen er best egnet til å vurdere de samlede virkningene og konsekvensene som flere tiltak har på miljøet.
- Innsigelsesinstituttet er et viktig virkemiddel i saker der underordnede arealplaner vedtas i strid med overordnede arealplaner. Innsigelsesinstituttet som en sikkerhetsmekanisme mister sin funksjon når den ikke blir tatt i bruk. Dette har vi vist eksempel på i Toska sør-saken.
- Vi har også kommet til at det er nærliggende å tolke kraftberedskapsforskriften slik at sjøkabler ikke kan inntegnes i plankart fordi de er underlagt taushetsplikt.



#### Kapittel 4:

- Fylkeskommunen er bundet av den alminnelige og ulovfestede vilkårlæren når de setter krav til akvakulturtillatelser. Innenfor disse rammene har de mulighet til å sette vilkår for tillatelsen.
- For å avhjelpe negative følger av tiltak kan kommunen sette vilkår i arealplan så lenge disse faller innenfor opplistingen av typer bestemmelser i plan- og bygningsloven §§ 11-9 til 11-11 og 12-7. Samtidig må det ikke settes krav som er til hinder for gjennomføring av arealformålet bestemmelsen er gitt til.

#### Kapittel 5:

- Sektorlovenes forhold til plan- og bygningsloven er ordnet gjennom koblinger mellom lovene. Sektorlovenes forhold innad er derimot ikke avklart i lov og må derfor løses gjennom avtale, søksmål eller ekspropriasjon der disse havner i motstrid.

Plan- og bygningsloven er ment å være sektorovergripende og koble og prioritere arealinteressene gjennom et felles system. For å oppsummere oppgavens hovedproblemstilling: *Planlegging og samordning av akvakulturanlegg og anlegg for overføring av elektrisk energi i sjø*, har vi først måtte avklare kommunens plikt til å planlegge i sjø. Dette fordi det har vært liten tradisjon for å planlegge og avklare sjøarealene gjennom plan- og bygningsloven. Denne uklarheten har tilsynelatende skapt forvirring hos forvaltningen rundt kommunens plikt til å avklare arealbruken i sjøområdene. Vi har kartlagt gjeldende rett og lagt denne til grunn for vår videre behandling av oppgaven.

Vinklingen av oppgaven har også gjort det nødvendig å avklare forvaltningens adgang til å stille krav om landstrøm til akvakultur i tillatelse og arealplan. Dette fordi det følger av politiske krav til å få ned utslipp av klimagasser,<sup>336</sup> og fordi det bidrar til en bærekraftig utvikling av akvakulturnæringen i tråd med formålet i akvakulturloven § 1.

Gjennom å undersøke et utvalg av de to sektorlovene: akvakulturloven og energiloven, og deres kobling mot plan- og bygningsloven, ser vi at den første loven har til formål å støtte opp under plan- og bygningslovens, mens den andre gjør det motsatte. Oppgaven har i tråd med relevant teori og to eksempelsaker, vist at slike motsatte koblingsrelasjoner har svakheter som medfører utfordringer ved samordning av arealbruken. Svakheten består i at

---

<sup>336</sup> Se punkt 1.2

energiinteresser kan bli oversett i planleggingen av akvakultur, og at de ulike koblingsreglene ikke avklarer rettslig prioritet og motstrid mellom energiloven og akvakulturloven. Dette er et problem fordi unntaket i energiloven kun løser konsesjonsutfordringer for energinæringen, men kan skape problemer for andre tillatelsesbaserte næringer som akvakulturnæringen. Fordelene energiloven fikk ved å kunne etablere tiltak uavhengig av den øvrige arealbruken var ment å effektivisere plan- og konsesjonsprosessene til de elektriske anleggene. Hvorvidt dette innebærer en mer effektiv saksbehandling for disse anleggene har vi sett er usikkert. Når energianleggene etableres uavhengig av andre tiltak har vi også sett i våre to eksempelsaker at dette kan skape både utfordringer og konflikter for alle parter.

## Referanser

ABO Arkitektur og Plan. 2020. *Detaljreguleringsplan for akvakulturlokalitet Toska sør Alver kommune. Planomtale med konsekvensutgreiing og ROS-analyse.* (PlanID 1260 2019000400). Tilgjengelig fra: <https://docplayer.me/188546196-Planomtale-med-konsekvensutgreiing-og-ros-analyse.html> (lest: 06.01.2021)

Alver kommune. 2020. *2. gongs handsaming - Detaljreguleringsplan Akvakulturlokalitet Toska sør* (PlanID 1260 2019000400) (lest: 06.01.2021)

BKK Nett AS. *Ny 420 kV kraftledning Mongstad–Kollsnes. Etablering av sjøkabler i Ljøssøysundet i Øygarden. Samtykke til ekspropriasjon.* Tilgjengelig fra: <https://ida.bkk.no/ida/dokument/11487579?filename=200701300-374Samtykke%20til%20ekspropriasjon%20for%20etablering.pdf> (lest 13.05.2021)

Bugge, H.C., 2015. Lærebok i miljøforvaltningsrett 4. utg., Oslo: Universitetsforl.

Departementene (2019). *Blå muligheter. Regjeringens oppdaterte havstrategi.* Tilgjengelig fra: [https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/nfd/dokumenter/strategier/nfd\\_havstrategi\\_2019\\_norsk\\_uu.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/nfd/dokumenter/strategier/nfd_havstrategi_2019_norsk_uu.pdf) (lest: 29.04.2021)

Equinor (u.å). *SLIK BIDRAR VI TIL LAVERE UTSLIPP GLOBALT. Vi framskynder overgangen til et lavkarbonsamfunn med elektrifisering.* Tilgjengelig fra: <https://www.equinor.com/no/what-we-do/electrification.html> (lest: 13.05.2021)

Fylkesmannen i Vestland 2020. Samordnuttale - Offentlegettersyn– Alver (Radøy) - akvakulturområde Toska sør - detaljregulering. side 29-30. Tilgjengelig fra: <https://docplayer.me/188555570-Uttale-detaljregulering-akvakulturomrade-ved-toska-sor-radoy-kommune.html> (lest 15.01.2021)

Holth, F. og Winge, N.K, 2019, *Plan- og bygningsrett, Kort forklart 2.utg.* utgitt av Universitetsforlaget

Hordaland Fylkeskommune. 2020. *Fråsegn HFK til detaljreguleringsplan for akvakulturlokalitet - Toska sør - Radøy kommune.* (PlanID 1260 2019000400)

Innjord, F. A. & Zimmermann, L. 2020. *Plan- og bygningsloven med kommentarer, plandelen bind I* 2. utg. utgitt av Gyldendal Juridisk

a. Kommunal og moderniseringsdepartementet (2020), *Spørsmål og svar til plandelen*, Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/tema/plan-bygg-og-eiendom/plan--og-bygningsloven/plan/veiledning/sporsmal-og-svar-til-ny-plan--og-bygning/kapittel-11-kommuneplan-/id597619/> (lest 20.01.2021)

b. Kommunal og moderniseringsdepartementet (2020), *Planlegging i sjøområdene*, Tilgjengelig fra: [https://www.regjeringen.no/contentassets/79f05c0671624eb0a45f21f34b35ee51/no/pdfs/07\\_v\\_eileder-planlegging-i-sjo---kno-4-mai-2020.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/79f05c0671624eb0a45f21f34b35ee51/no/pdfs/07_v_eileder-planlegging-i-sjo---kno-4-mai-2020.pdf) (lest 20.01.2021)

c. Kommunal og moderniseringsdepartementet (2020), *Lovkommentar til plandelen av plan- og bygningsloven Revidert utgave 2020*, Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/f40140e7686a4299ad3f1129dfe4df2f/no/pdfs/revidert--lovkommentar-til-pbl-2008-15april-2020.pdf> (lest 6.04.2021)

Kommunal og moderniseringsdepartementet (2018), *Reguleringsplanveileder*, Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/reguleringsplanveileder/id2609532/> (lest 28.04.2021)

Knoph, R., Lilleholt, K. & Andenæs, J., 2014. *Knophs oversikt over Norges rett* 14. utg. utgitt av Kåre Lilleholt; medarbeidere: Johs. Andenæs ... [et al.], Oslo: Universitetsforl.

a. Miljødirektoratet (2019). *Veileder. Utslipps- og fossilfrie byggeplasser*. Tilgjengelig fra: <https://www.miljodirektoratet.no/myndigheter/klimaarbeid/kutte-utslipp-av-klimagasser/klima-og-energitiltak/bygg-og-anlegg/utslippsfrie-byggeplasser/> (lest 13.05.2021)

b. Miljødirektoratet (2019). *Akvakultur - fiskeoppdrett*. Tilgjengelig fra: <https://www.miljodirektoratet.no/ansvarsomrader/vann-hav-og-kyst/Akvakultur-fiskeoppdrett/> (lest 12.05.2021)

Miljødirektoratet (2014). *Veileder til retningslinje for behandling av støy i arealplanlegging (T-1442)*. Tilgjengelig fra:

<https://www.miljodirektoratet.no/globalassets/publikasjoner/m128/m128.pdf> (lest 30.04.2021)

Miljøstatus (2020). *Utslipp av næringssalter fra fiskeoppdrett*. Tilgjengelig fra:

<https://miljostatus.miljodirektoratet.no/tema/forurensning/overgjodsling/utslipp-av-naeringssalter-fra-fiskeoppdrett/> (lest 12.05.2021)

Miljøverndepartementet (2012), *Kommuneplanens arealdel: Utarbeiding og innhold*,

Tilgjengelig

fra: [https://www.regjeringen.no/contentassets/18987b252b8948588c8323a1328d9cf3/kommuneplanens\\_arealdel.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/18987b252b8948588c8323a1328d9cf3/kommuneplanens_arealdel.pdf) (lest 20.01.2021)

Myklebust, I. E. (2013). *Vilkår ved vedtak om lokalitetsklarering for akvakultur*. I: Tidsskrift for eiendomsrett 9.02, side 100–125. Tilgjengelig fra:

[https://www.idunn.no/tidsskrift\\_for\\_eiendomsrett/2013/02/vilkaar\\_ved\\_vedtak\\_om\\_lokalitetsklarering\\_for\\_akvakultur](https://www.idunn.no/tidsskrift_for_eiendomsrett/2013/02/vilkaar_ved_vedtak_om_lokalitetsklarering_for_akvakultur) (lest 01.04.2021)

Myklebust, I.E. (2014). *Utfordringer ved kommunal arealplanlegging i*

*kystnære sjøområde*. Kart og Plan. ISSN 0047-3278. Tilgjengelig fra:

<http://www.kartogplan.no/Artikler/KP3-2014/Utfordringer%20ved%20kommunal%20arealplanlegging%20i%20kystnare%20sjoomrade.pdf> (lest 14.03.2021)

Norgeskart (u.å). Tilgjengelig fra: <https://www.norgeskart.no/> (lest 25.01.2021)

a.NVE. (2017). *Ny veileder innen NVEs saksområder i arealplanlegging*. Tilgjengelig fra:

<https://www.nve.no/nytt-fra-nve/nyheter-skred-og-vassdrag/ny-veileder-innen-nves-saksomrader-i-arealplanlegging/> (lest 26.01.2021)

b.NVE. (2017). *Nasjonale og vesentlige regionale interesser*

*innen NVEs saksområder i arealplanlegging*. Tilgjengelig fra:

[http://publikasjoner.nve.no/veileder/2017/veileder2017\\_02.pdf](http://publikasjoner.nve.no/veileder/2017/veileder2017_02.pdf) (lest 27.01.2021)

NVE (2015). *Kraftnettet transporterer strømmen fra produsent til forbruker. Et velfungerende nett er en forutsetning for sikker strømforsyning*. Tilgjengelig fra: <https://www.nve.no/energiforsyning/nett/> (lest 26.01.2021)

NVE (2013). *Veiledning til forskrift om forebyggende sikkerhet og beredskap i energiforsyningen, heretter veileder beredskapsforskriften*. Tilgjengelig fra: [https://publikasjoner.nve.no/veileder/2013/veileder2013\\_01.pdf](https://publikasjoner.nve.no/veileder/2013/veileder2013_01.pdf) (lest 20.04.2021)

a.NVE (2009). *Konsesjonsbehandling av nettanlegg. Kraftledninger og andre elektriske anlegg kan kun bygges, eies og drives i medhold av en konsesjon etter energiloven. Her finner du relevant informasjon om saksbehandling for ulike typer tiltak*. Tilgjengelig fra: <https://www.nve.no/konsesjonssaker/konsesjonsbehandling-av-nettanlegg/?ref=mainmenu> (lest 29.03.2021)

b.NVE (2009). *Områdekonsesjon. Ein områdekonsesjon er eit løyve til å byggje og drive fordelingsnett med spenning opp til 22 kV innanfor eit geografisk avgrensa område*. Tilgjengelig fra: <https://www.nve.no/konsesjonssaker/konsesjonsbehandling-av-nettanlegg/omradekonsesjon/?ref=mainmenu> (lest 28.01.2021)

Nærings- og fiskeridepartementet, og Olje- og energidepartementet (2017). *Ny vekst, stolt historie. Regjeringens havstrategi*. Tilgjengelig fra: [https://www.regjeringen.no/contentassets/097c5ec1238d4c0ba32ef46965144467/nfd\\_havstrategi\\_uu.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/097c5ec1238d4c0ba32ef46965144467/nfd_havstrategi_uu.pdf) (lest: 29.04.2021)

Ording, O (2021) *NVE-rapport advarer: Stor sannsynlighet for at det vil bygges i faresoner*. Tilgjengelig fra: <https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/AlpBXn/nve-rapport-advarer-stor-sannsynlighet-for-at-det-vil-bygges-i-faresoner> (lest: 11.05.2021)

Pedersen, O.J., 2018. Plan- og bygningsrett: Del 1: Planlegging og ekspropriasjon 3. utg., Oslo: Universitetsforl.

Regjeringen (2021). *Langskip: Godkjenner utbyggingsplan for CO2-lagring*. Tilgjengelig fra: [https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/01421/id2837595/?fbclid=IwAR3sSwc3PIcZVJj0pFrU4wDst\\_aMJ8scttn67s4m3pr3NpPWx6or8WyR2NY](https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/01421/id2837595/?fbclid=IwAR3sSwc3PIcZVJj0pFrU4wDst_aMJ8scttn67s4m3pr3NpPWx6or8WyR2NY) (lest: 29.04.2021)

a.Regjeringen (2020). *Opner områder for havvind i Noreg*. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/opner-omrader/id2705986/> (lest: 29.04.2021)

b.Regjeringen (2020). *Regjeringa lanserer "Langskip" for fangst og lagring av CO2 i Noreg*. Tilgjengelig fra: [https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/regjeringa-lanserer-langskip-for-fangst-og-lagring-av-co2-i-noreg/id2765288/?fbclid=IwAR1dzsSOwK4Ygmg2\\_ELx9BKHkxXIwODSTN-YLdW4wzEwSWOgU6p1tmIkBWg](https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/regjeringa-lanserer-langskip-for-fangst-og-lagring-av-co2-i-noreg/id2765288/?fbclid=IwAR1dzsSOwK4Ygmg2_ELx9BKHkxXIwODSTN-YLdW4wzEwSWOgU6p1tmIkBWg) (lest: 29.04.2021)

Riksrevisjonen (2018-2019). *Riksrevisjonens undersøkelse av behandling av innsigelser i plansaker*. Tilgjengelig fra: [https://www.riksrevisjonen.no/globalassets/rapporter/no-2018-2019/innsigelser\\_plansaker.pdf](https://www.riksrevisjonen.no/globalassets/rapporter/no-2018-2019/innsigelser_plansaker.pdf) (lest 15.02.2021)

Stokstad, S., Hanssen GS., Holth, F., Junker, E., Winge, N., (2020). *Bedre samordning mellom plan- og bygningsloven og sektorlovgivningen*. Rapport fra fagarkivet Oslo Met 17/09. Tilgjengelig fra: <https://fagarkivet.oslomet.no/bitstream/handle/20.500.12199/6411/2020-17.pdf?sequence=5&isAllowed=y> (lest 12.01.2021)

Tvedt, M. W., (2012) Lærebok i Forvaltningsrett. utgitt av Gyldendal Juridisk

Winge, N. K. (2017) Plan- og bygningsloven – en felles arena for sektorer og interesser? Kart og Plan, Tekna samfunnsutviklerne ISSN 0047-3278 Tilgjengelig fra: <http://www.kartogplan.no/Artikler/KP1-2017/Plan%20og%20bygningloven%20en%20felles%20arena%20for%20sektorerog%20interesser.pdf> (lest 13.05.2021)

### **Rettsavgjørelser:**

Høyesterett:

Rt-1993-278 (Gaulosen)

Rt-2002-1331

Rt-2002-1411 (Gulen)

Rt-2003-764 (Sykkeli)

Rt-2009-354 (Kvinnherad Energi)

Rt. 2010 s. 306 (Hempel)

HR-2020-2472-P (Klimasøksmål)

HR-2021-953-A (Selvaag/ Mortensrud)

Lagmannsretten:

RG-2004-1039

LB-2012-14677

Rettslig Skjønn:

13-107944SKJ-NOHO/

**Lover:**

Lov 17. mai 1814 Kongeriket Norges Grunnlov (Grunnloven)

Lov 23 oktober 1959 nr. 3 om overføring av fast eiendom [overføringslova]

Lov 10 februar 1967 om behandlingssåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)

Lov 13. mars 1982 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven)

Lov 14. juni 1985 nr. 77 Plan- og bygningsloven – plbl [OPPHEVET]

Lov 29. juni 1990 nr. 50 om produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi m.m. (energiloven)

Lov 24. november 2000 nr. 82 om vassdrag og grunnvann (vannressursloven)

Lov 15. juni 2001 nr. 70 om fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser (inndelingslova)

Lov 27. juni 2003 nr. 57 om Norges territorialfarvann og tilstøtende sone (territorialfarvannsloven)

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

Lov 19 mai 2006 nummer 16 om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova)

Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)



**Forskrifter:**

Forskrift om produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi m.m. (energilovforskriften) FOR-1990-12-07-959 Energilovforskriften

Forskrift om grunnlinjene for sjøterritoriet rundt Fastlands-Norge FOR-2002-06-14-625

Forskrift om sikkerhet ved elektriske anlegg FOR-2006-04-28-458

Forskrift om samordning og tidsfrister i behandlingen av akvakultursøknader FOR-2010-05-18-708

Forskrift om sikkerhet og beredskap i kraftforsyningen (kraftberedskapsforskriften), FOR-2012-12-07-1157

Forskrift om ekstern kvalitetssikring og vedtaksmyndighet etter energiloven FOR-2013-06-21-681

Forskrift om konsekvensutredninger FOR-2017-06-21-854

Forskrift om delegering av myndighet etter energiloven til Norges vassdrags- og energidirektorat FOR-2019-10-31-1455

Forskrift om endring i forskrifter gitt med hjemmel i akvakulturloven som følge av nytt navn på fylkesmannen FOR-2020-12-18-3041

**Forarbeid:**

Ot.prp. nr. 56 (1984-1985) *Plan- og bygningslov*

Ot.prp. nr. 51 (1987-1988) *Om lov om endringer i plan- og bygningsloven 14. juni 1985 nr. 77 og i visse andre lover om arealdisponering*

Ot.prp. nr. 43 (1989-1990) *Om lov om produksjon, omforming, overføring, omsetning og fordeling av energi m.m. (Energiloven)*

Ot.prp. nr. 41 (2000-2001) *Om lov om fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser (inndelingslova)*

Ot.prp. nr. 56 (2000-2001) *Om lov om endringer i lov 29. juni 1990 nr. 50 om produksjon, omforming, overføring, omsetning og fordeling av energi m.m. (energiloven)*

Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) *Om lov om akvakultur (akvakulturloven)*

Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) *Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen)*

Ot.prp. nr. 62 (2008-2009) *Om lov om endringer i energiloven*

Prop. 112 L (2010-2011) *Endringer i energiloven og i enkelte andre lover*

Prop. 41 L (2012-2013) *Endringer i energiloven*

Prop. 121 L (2013-2014) *Endringer i plan- og bygningsloven (forenklinger mv. i plandelen)*

Prop. 1 S (2017-2018) *For budsjettåret 2018*

Prop. 1 S (2020-2021) *For budsjettåret 2021*

Innst.O.nr. 101 (1999-2000) *Innstilling frå energi- og miljøkomiteen om lov om vassdrag og grunnvann (vannressursloven)*

Innst. 186 S (2013-2014) *Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om grunnlovsforslag.*

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

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

Meld. St. 14 (2011-2012). *Vi bygger Norge*

– *om utbygging av strømnettet.* Tilgjengelig fra:

<https://www.regjeringen.no/contentassets/19472ee2fcc54a0eaae169972fd61c98/no/pdfs/stm201120120014000dddpdfs.pdf> (lest 03.02.2021)

Meld. St. 16 (2014–2015). *Forutsigbar og miljømessig bærekraftig vekst i norsk lakse- og ørretoppdrett*. Tilgjengelig fra:

<https://www.regjeringen.no/contentassets/6d27616f18af458aa930f4db9492fbe5/no/pdfs/stm201420150016000dddpdfs.pdf> (lest: 29.04.2021)

Meld. St. 18 (2016–2017). *Berekraftige byar og sterke distrikt*. Tilgjengelig fra:

<https://www.regjeringen.no/contentassets/d15e0f19e7d9439ea5c1b08ba888bdd1/nno/pdfs/stm201620170018000dddpdfs.pdf> (lest 03.02.2021)

**Rundskriv:**

Rundskriv H6-18 *Lover og retningslinjer for planlegging og ressursutnytting i kystnære sjøområder*



**Norges miljø- og biovitenskapelige universitet**  
Noregs miljø- og biovitenskapelige universitet  
Norwegian University of Life Sciences

Postboks 5003  
NO-1432 Ås  
Norway