



Innst. O. nr. 56

(2003-2004)

Innstilling til Stortinget fra energi- og miljøkomiteen

Ot.prp. nr. 31 (2003-2004)

Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om lov om endringer i plan- og bygningsloven (klage og innsigelse)

Til Odelstinget

1. SAMMENDRAG

Bakgrunn og forslag

Miljøverndepartementet foreslår i proposisjonen enkelte tilføyelser i plan- og bygningslovens planbestemmelser for:

1. å begrense muligheten for å fremme innsigelse i plansaker som allerede har vært avgjort gjennom innsigelse, eller er fastlagt i plan som det kunne vært reist innsigelse mot. Dersom det etter 10 år fra innsigelsen er avgjort eller tidligere plan er vedtatt, foreligger vesentlige endringer i forutsetningene for vedtaket, gjelder ikke denne begrensningen.
2. å begrense muligheten for gjentatte forvaltningsklager slik at det ikke kan klages på forhold i en plansak som er avgjort tidligere gjennom innsigelse eller klage på reguleringsplan eller bebyggelsesplan.

Departementet viser til at forslagene er ledd i arbeidet med å effektivisere plan- og byggesaksbehandlingen gjennom å hindre "omkamper" om spørsmål som allerede er avgjort tidligere i planprosessen. De bygger på forslag fra planlovutvalget, jf. NOU 2003:14 Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II.

Miljøverndepartementet fremmer de to forslagene fra planlovutvalget nå i sammenheng med at øvri-

ge regelverksforenklinger blir iverksatt. Forslagene kan etter departementets syn ses uavhengig av Planlovutvalgets øvrige forslag, men ordlyden må tilpasses eksisterende paragrafer og lovtekst. Det vil være en klar effektivisering og forbedring å slå fast i loven at det ikke kan klages på, eller fremmes innsigelse til forhold som allerede er avgjort ved slik behandling.

Oppfølgingen av planlovutvalgets samlede forslag vil bli vurdert etter at høringsuttalelsene foreligger i sin helhet etter utløpet av høringen i desember 2003.

Forslagene som fremmes i denne proposisjonen har i hovedsak fått bred tilslutning i høringen.

Forslagene antas ikke å få administrative eller miljømessige konsekvenser.

Innsigelse

Ordningen med innsigelse ble som generell ordning innført i plan- og bygningsloven av 14. juni 1985 da alle kommuner fikk myndighet til selv å vedta sine arealplaner med rettsvirkning. Tidligere stadfestet departementet som hovedregel slike planer. For å sikre at statlige, regionale og andre kommuners interesser blir tilstrekkelig ivaretatt i kommunale arealplaner fikk imidlertid disse myndigheter adgang til å fremme innsigelse. Det innebærer at avgjørelsen i departementet nå bare treffes i de plansakene hvor det er uenighet mellom kommunen og andre myndigheter.

En innsigelse skal i hovedsak være forankret i og begrunnet ut fra vedtatte nasjonale eller regionale mål, rammer og retningslinjer, fylkesplan, kommuneplan eller av hensyn til forhold i en nabokommune. Forutsetningen er at vedkommende organ som fremmer innsigelse gjør dette for å ivareta de aktuelle forvaltnings- og myndighetsinteresser på sitt ansvars-

område. En innsigelse må være knyttet direkte eller indirekte til realitetsspørsmål i den foreslåtte plan.

Etter loven er det en forutsetning at arbeidet med en konkret plan skal ta utgangspunkt i de rammer, mål og planer som foreligger på høyere nivå. Dette gir rammer og større forutsigbarhet ved utformingen av den mer detaljerte planen.

Innsigelse gjelder i utgangspunktet forholdet mellom myndigheter, men får indirekte virkning for private parter ved at behandlingstiden for planen blir lengre. Loven ble endret fra 1. juli 2003 slik at det er gjort klart at innsigelser må fremmes innenfor den fristen som er satt for å gi uttalelse til kommunens planforslag.

Ut fra behovet for påregnelighet og effektivitet i planbehandlingen er det ønskelig å hindre at myndigheter fører "omkamp" om allerede avgjorte spørsmål. Slik gjentatt behandling medfører en unødige tids- og ressursbruk både for myndigheter og private som berøres. Det er behov for å klargjøre i loven at det ikke skal være adgang til å fremme innsigelse til arealbruk eller planbestemmelser som er avgjort i en tidligere plansak. En slik bestemmelse vil føre til at myndigheter med innsigelsesrett må klargjøre sitt syn tidlig i planprosessen. Ulike interesser kan bli sett i sammenheng, og en skaper større forutsigbarhet for berørte ved å hindre at viktige hensyn først bringes inn på et sent tidspunkt i behandlingen av en sak.

Planlovutvalget har i § 1-14 i sitt lovforslag om ny plandel av plan- og bygningsloven formulert en bestemmelse om at det ikke skal kunne fremmes innsigelse mot forhold som tidligere har vært gjenstand for innsigelse og avgjørelse som innsigelsessak.

Departementet viser til at planlovutvalgets forslag vil være et bidrag til å effektivisere planleggingen etter plan- og bygningsloven. Som pekt på av flere høringsinstanser, kan dette forslaget etter departementets vurdering ses uavhengig av de øvrige forslagene fra planlovutvalget. Departementet viser til at det er bred støtte til forslaget, og går inn for dette med de endringer som er nødvendig for å tilpasse det til dagens lov. Det innebærer en klargjøring av at forhold som tidligere er avgjort i forbindelse med behandling av innsigelsessak ikke skal kunne tas opp på ny.

Forslaget til bestemmelse på dette punkt innarbeides i gjeldende plan- og bygningslov. De aktuelle bestemmelser er § 20-5, § 27-2 og § 28-2.

Klage

Forvaltningsloven § 28 og plan- og bygningsloven § 15, § 27-3, § 28-1 nr. 2, § 28-2 og § 33 fastslår at kommunale enkeltvedtak om reguleringsplan, bebyggelsesplan, mindre vesentlig endring av regule-

ringsplan og midlertidig bygge- og deleforbud kan påklages på ordinær måte.

Videre kan fylkeskommunen og statlige organ etter § 15 klage på vedtak etter loven, det vil primært si kommunale enkeltvedtak, dersom vedtaket direkte berører vedkommende myndighets saksområde.

I en særskilt bestemmelse i lovens § 20-5 niende ledd er det fastsatt at det ikke er anledning til å klage over kommunestyrets vedtak om arealdel av kommuneplan.

Plan- og bygningslovens regler om klage må ses i sammenheng med bestemmelsene om innsigelse og departementets mulighet til å innkalle og endre eller oppheve kommunale planer som er i strid med nasjonale og viktige regionale interesser.

Særlig fra byggebransjen er det fremhevet som unødige tidsforsinkende og fordyrende at forhold som er avgjort i tidligere sak tas opp som ny klagesak når neste trinn i sak vedrørende avklaring av et byggeprosjekt skal avgjøres. Det kan for eksempel gjelde når bebyggelsesplan vedtas med grunnlag i en tidligere avgjort reguleringsplan. Det er også aktuelt ved godkjenning av byggesøknad på grunnlag av en reguleringsplan eller bebyggelsesplan som er avgjort ved klage.

Planlovutvalget har i § 1-15 i sitt lovforslag, om forholdet til forvaltningsloven og klage, en bestemmelse om at det ikke skal kunne klages på forhold som er avgjort tidligere gjennom klage eller innsigelse.

Departementet slutter seg i hovedsak til planlovutvalgets forslag om at det ikke kan klages på forhold som tidligere er avgjort gjennom klage eller innsigelse og viser til utvalgets merknader på dette punktet. Når det gjelder kommuneplanens arealdel, skal likevel ikke departementets innsigelsesbehandling avskjære senere klage på reguleringsplan eller byggesaksnivå. Dette skyldes at behandlingsreglene for kommuneplanen ikke inneholder krav til varsling av den enkelte som er berørt av planen og at det heller ikke er klagerett.

En slik lovendring vil markere at et vedtak bare kan påklages og overprøves i klageinstansen én gang, og at planvedtak avgjort etter innsigelse er endelig. Begrensningen i klageretten gjelder imidlertid bare i de tilfeller der et spørsmål tidligere har vært avgjort ved klage eller innsigelse. Uenighet mellom kommunen og innsigelsesmyndigheter om arealbruken skal avgjøres av departementet. Dersom departementet har tatt stilling til en arealbrukskonflikt gjennom en innsigelsesbehandling, er det ikke rimelig at samme forhold skal kunne tas opp til ny prøving i forbindelse med en senere plan eller enkeltsak som bygger på departementets avgjørelse. Det avskjærer imidlertid ikke muligheten for å klage på andre forhold og nye elementer i en senere plan.

Departementet mener at en slik klargjøring vil kunne gi en raskere realitetsavklaring i mange saker, og redusere omfanget av unødvendige klager. Dette er også i samsvar med systemet i forvaltningsloven. Gjeldende system, med trinnvis arealavklaring og byggesaksbehandling, gir i dag en faktisk mulighet til å ta opp klage på samme forhold gjennom flere ledd i saksbehandlingen. Forslaget fjerner denne muligheten.

Departementet viser til at det er nødvendig å presisere i loven at en begrensning i klageadgangen først vil gjelde planvedtak som er truffet etter at denne lovendringen trer i kraft.

Planlovutvalgets forslag til bestemmelse på dette punkt innarbeides i gjeldende lov. De aktuelle bestemmelser er § 15, § 27-3 og § 28-2.

2. KOMITEENS MERKNADER

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sylvia Brustad, Mette Gundersen og Knut Werner Hansen, fra Høyre, Øyvind Halleraker, Siri A. Meling og Leif Frode Onarheim, fra Fremskrittspartiet, Øyvind Korsberg og Øyvind Vaksdal, fra Sosialistisk Venstreparti, Hallgeir H. Langeland og Ingvild Vaggen Malvik, fra Kristelig Folkeparti, Ingmar Ljones og lederen Bror Yngve Rahm, og fra Senterpartiet, Inger S. Enger, viser til omtalen av de foreslåtte endringene i plan- og bygningsloven i Ot.prp. nr. 31 (2003-2004). Komiteen mener det er fornuftig å gjennomføre forenklinger i saksbehandlingen av plan- og byggesaker som gjør planprosessen raskere og mer forutsigbar. Samtidig er det viktig å ivareta viktige samfunnsinteresser og hensynet til dem som vil bli berørt av et planvedtak.

Innsigelse

Komiteen har merka seg at de fleste høringsinstansene støtter forslaget om at det ikke kan fremmes innsigelse om forhold som tidligere er avgjort gjennom innsigelse eller er fastlagt i plan som det kunne vært reist innsigelse mot. En slik bestemmelse vil medvirke til at berørte fagmyndigheter og andre med innsigelsesrett presenterer sine motforestillinger tidlig i planprosessen, slik at denne blir mest mulig forutsigbar.

Komiteen vektlegger den tidsbegrensningen på ti år som er lagt inn i forhold til å avskjære innsigelsesretten. I løpet av en tiårsperiode vil det ofte ha skjedd viktige endringer i forhold til hvordan ulike verdier og interesser blir vektlagt. Komiteen me-

ner også at det gjennom veiledning eller forskrifter er nødvendig å klargjøre hva som ligger i begrepet "samme forhold".

Klage

Komiteen merker seg at nærmere avklaring av hvordan bestemmelsen om klage best kan forvaltes for å imøtekomme formålet med lovendringen, og nærmere presisering om hva som ligger i "samme forhold", vil Miljøverndepartementet ta opp i samarbeid med berørte departementer. Om nødvendig vil departementet konkretisere dette gjennom forskrift.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti, slutter seg til viktigheten av å effektivisere planbehandlingen ved at det ikke kan klages gjentagne ganger på samme forhold - enten dette skjer fra den samme part eller fra andre parter som ønsker å klage på et senere stadium av plan- eller byggesaksbehandlingen. En reguleringsplan har karakter av en generell bestemmelse og retter seg for og mot alle. Annerledes stiller det seg dersom en etterfølgende bebyggelsesplan, rammesøknad eller igangsettingstillatelse krever dispensasjon fra den godkjente reguleringsplanen. Da må naboer og andre berørte kunne klage på ny for så vidt gjelder de bestemmelser det søkes dispensasjon fra.

Et annet flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti, viser til at det særlig fra byggebransjen er fremhevet som unødig tidsforsinkende og fordyrende at forhold som er avgjort i tidligere sak tas opp som ny klagesak når neste trinn i sak vedrørende avklaring av et byggeprosjekt skal avgjøres, og viser til de eksempler som er nevnt i proposisjonen.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet har merka seg at hovedtyngden av høringsinstansene støtter forslaget om å begrense klageadgangen, slik at det ikke kan klages på forhold i en plansak som er avgjort tidligere gjennom innsigelse eller klage på reguleringsplan eller bebyggelsesplan. Disse medlemmer vil henvisse til Planlovutvalgets innstilling i NOU 2003:14, der det sies:

"For å ivareta interessene til de som berøres negativt av et planvedtak, må uttrykket "forhold som er avgjort tidligere" ikke gis en for vid tolkning. Det er i realiteten den nye planen, sett i forhold til den tidligere, som er det avgjørende – ikke de formelle betegnelser. Dersom den nye planen for eksempel innebærer at et område avsatt til boligformål gis en vesentlig forskjellig utnyttingsgrad enn den tidligere planen, må de som har ulemper av denne endringen, kunne

påklage denne delen av vedtaket. Det samme gjelder for eksempel om et tiltak som er foreslått i en detaljplan er vesentlig forskjellig i plassering og utforming enn det som kom til uttrykk, eller klart ble forutsatt, i en tidligere områdeplan, selv om det formelle arealformålet er det samme."

Disse medlemmer mener det er viktig ikke å ha en for vid tolkning av uttrykket "forhold som er avgjort tidligere". En parts klagerett må ikke kunne brukes opp av en annen part i en tidligere sak dersom det har kommet til nye momenter. Det er videre viktig at det blir gitt anledning til ny klage hvis det framkommer ny kunnskap, oppstår nye og endrede forhold, nye verdivurderinger, nye parter og interesser mv. Klage må heller ikke avvises der nytt vedtak eller ny plan har nye innholdselementer.

Komiteen vil understreke at de nye bestemmelsene forutsetter at kommunen er nøye med å varsle alle parter om klageretten i forbindelse med planarbeid. Siden kommunestyrets godkjenning av arealdelen i kommuneplan er å betrakte som enkeltvedtak etter forvaltningslovens bestemmelser, skulle slike vedtak egentlig kunne påklages. Dette er likevel ikke mulig ifølge plan- og bygningsloven (§ 20-5 niende ledd). Begrunnelsen for denne begrensningen er at det ikke anses som praktisk mulig å håndtere en klageordning for arealdelen (jf. Ot.prp. nr. 56 (1984-1985), side 116).

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet er enig i denne vurderingen, men vil understreke at slike planer må være grovskete oversiktsplaner. Når det er behov for større detaljeringsgrad, må det benyttes kommunedelplan eller reguleringsplan, hvor partsstatus og klageadgang blir ivaretatt. I motsatt fall vil rettsikkerheten til den enkelte bli urimelig skadelidende.

Disse medlemmer advarer generelt mot å innføre økt detaljering i overordnede arealplaner, og spesielt når klageadgangen nå begrenses. Store rådgivningsinnskrenkninger iverksatt gjennom et plansystem med rettsvirkning, uten at berørte parter har klageadgang, kan lett komme i konflikt med rettsikkerheten.

3. KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til proposisjonen og rår Odelstinget til å gjøre slikt

vedtak til lov

om endringer i plan- og bygningsloven
(klage og innsigelse)

I

I lov 14. juni 1985 nr. 77 plan- og bygningsloven gjøres følgende endringer:

§ 15 nytt tredje ledd skal lyde:

Det kan likevel ikke klages på forhold som har vært avgjort tidligere gjennom klage eller innsigelse på reguleringsplan eller bebyggelsesplan.

Nåværende tredje til femte ledd blir nytt fjerde til sjette ledd.

§ 27-2 nr. 2 nytt annet ledd skal lyde:

Det kan ikke fremmes ny innsigelse mot forhold fastsatt i formål og bestemmelser som det tidligere har vært fremmet innsigelse mot, og som har blitt avgjort i løpet av de ti foregående år. Det kan heller ikke fremmes innsigelse mot forhold i plansak som det kunne vært fremmet innsigelse mot i forbindelse med en tidligere plan om samme forhold vedtatt i løpet av de ti foregående år. Departementet avgjør ved uenighet mellom kommunen og innsigelsesorganet om innsigelsesadgangen etter denne bestemmelse er avskåret. I tilfeller som nevnt i tredje punktum får kommunens planvedtak først virkning når departementet har avgjort at innsigelsesadgangen er avskåret. Dersom departementet finner at innsigelsesadgangen er i behold tas saken opp til stadfesting på vanlig måte.

§ 27-3 annet ledd skal lyde:

Kommunestyrets endelige vedtak i reguleringsaker kan etter denne lovs § 15 påklages til departementet. *Det kan likevel ikke klages på forhold som har vært avgjort tidligere gjennom klage eller innsigelse på reguleringsplan eller bebyggelsesplan.* Klagen forelegges det faste utvalget for plansaker som - hvis det finner grunn til å ta klagen til følge - legger saken fram for kommunestyret med forslag til endring av vedtaket, og ellers gir uttalelse og sender saken gjennom fylkesmannen til departementet.

§ 28-2 sjette ledd skal lyde:

Vedtaket av det faste utvalget for plansaker om bebyggelsesplan kan påklages til departementet etter

denne lovs § 15. *Det kan likevel ikke klages på forhold som har vært avgjort tidligere gjennom klager eller innsigelse på reguleringsplan eller bebyggelsesplan.*

II

Loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer. Begrensning i klageadgangen etter § 15 tredje ledd, § 27-3 annet ledd annet punktum og § 28-2 sjettede ledd siste punktum gjelder planvedtak truffet etter at denne lov er trådt i kraft.

Oslo, i energi- og miljøkomiteen, den 10. mars 2004

Bror Yngve Rahm
leder

Inger S. Enger
ordfører