



Innst. S. nr. 106

(2004-2005)

Innstilling til Stortinget fra energi- og miljøkomiteen

Dokument nr. 8:90 (2003-2004)

Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om forslag fra stortingsrepresentantene Per Sandberg, Torbjørn Andersen, Ulf Erik Knudsen, Øyvind Vaksdal og Øyvind Korsberg om å begrense fylkeskommunens/fylkesmannens innsigelsesrett i kommunale plan- og arealsaker, samt gjennomgang av klagetilgangen av politiske vedtak

Til Stortinget

SAMMENDRAG

Følgende forslag fremmes:

I

Stortinget ber Regjeringen fremme forslag for Stortinget som fjerner fylkeskommunens/fylkesmannens innsigelsesrett i kommunale plan- og arealvedtak.

II

Stortinget ber Regjeringen fremme forslag for Stortinget om en egen forvaltningsdomstol/forvaltningstilsyn for å behandle klager etter kommunale planvedtak.

III

Stortinget ber Regjeringen fremme forslag for Stortinget hvor klagetilgangen til politiske vedtak i kommunene vurderes."

KOMITEENS MERKNADER

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Grethe G. Fossum, Knut Werner Hansen og Rolf Terje Klungland, 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

Jørund Leknes, fra Kristelig Folkeparti, Ingmar Ljones og lederen Bror Yngve Rahm, og fra Senterpartiet, Inger S. Enger, viser til at dagens adgang til innsigelse i kommunale plan- og arealsaker er hjemlet i plan- og bygningsloven. Som det fremgår av dokument 8-forslaget her, kan fylkeskommunen og statlige fagmyndigheter, herunder fylkesmannen, samt nabokommunene, reise innsigelse til kommunale planvedtak. Målet med innsigelsesordningen er gjennom den å sikre at overordnede interesser blir ivaretatt i den kommunale arealplanleggingen.

Komiteen har registrert at det i mange tilfeller er et til dels høyt konfliktnivå mellom fylkesmannen og kommunene i saker der fylkesmannen har innsigelse. Komiteen viser bl.a. til at Kommunenes Sentralforbunds (KS) sentralstyre den 25. mars 2004 vedtok at dagens fylkesmannsembete må fratas anledningen til å overprøve lokalpolitisk skjønnsutøvelse, og at kommunene må tillegges mer beslutningsmyndighet på bekostning av fylkesmannen.

Komiteen vil peke på at Planlovutvalget i NOU 2003:14 leverte en omfattende innstilling med forslag til endringer av plan- og bygningsloven etter å ha jobbet med disse spørsmålene i fem år. Komiteen vil videre peke på at en helhetlig oppfølging av Planlovutvalgets arbeid kan bidra til en styring av både lokalt miljøarbeid og økt lokalt selvstyre. I en slik sammenheng kan det være aktuelt å foreta en grundigere gjennomgang av erfaringene med innsigelsesinstrumentet, og komiteen viser til at Planlovutvalget nevner muligheten for å etablere mer uavhengige og domstolslignende klageinstanser, uten at utvalget selv gikk grundig inn i dette.

Komiteen har merket seg at Miljøverndepartementet vil vurdere dette spørsmålet nærmere i forbindelse med den videre oppfølging av Planlovutvalgets forslag. Som departementet svarer i brev til komiteen av 8. desember 2004, og som er vedlagt denne innstillingen, er deler av Planlovutvalgets forslag fulgt opp -

som mindre endringer i gjeldende plan- og bygningslov. Komiteen viser bl.a. til Ot.prp. nr. 113 (2001-2002), jf. Innst. O. nr. 67 (2002-2003), om tidsfrist for berørte myndigheters adgang til å fremme innsigelse til regulerings- og bebyggelsesplaner. I den videre oppfølging av Planlovutvalget vil komiteen be Regjeringen vurdere innføring av tidsfrister for å motvirke langsaksbehandling, som for mange kommuner oppleves som problematisk.

Komiteen viser videre til at når det gjelder fylkesmannens rolle, pågår det en debatt om mellommivået i norsk forvaltning, der bl.a. distriktskommisjonen har tatt til orde for færre og større regioner. Om disse forslagene følges opp, vil det etter komiteens mening også innebære en debatt om fylkesmannsembetet og hvilke oppgaver dette eventuelt skal ha.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, støtter ikke forslaget om å avvike innsigelsesretten til fylkeskommunen/fylkesmannen, slik det er fremmet i Dokument nr. 8:90 (2003-2004). En avvikling av innsigelsesretten på grunnlag av et dokument 8-forslag i Stortinget, vil etter flertallets mening være en relativt dramatisk omlegging på et tynt grunnlag.

Flertallet vil imidlertid understreke at "organer med innsigelsesadgang forutsettes å vise stor varsomhet med å overprøve kommunestyrets politiske skjønn i lokale forhold", slik det heter i Miljøverndepartementets rundskriv 5/95. Flertallet vil videre understreke at det i samme rundskriv også heter:

"I og med at innsigelsesinstituttet er fylkeskommunenes og statlige organers virkemiddel for oppfølging av nasjonal og regional politikk, bør det så langt som mulig bare være viktige konfliktsaker som kommer til avgjørelse sentralt."

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet viser til at det er kommunene som har ansvaret for at vedtak i kommuneplanen er i tråd med nasjonale retningslinjer og etter lovens bestemmelser, samt at det er kommunene som har ansvaret for at vedtak treffes på en faglig og formelt riktig måte. For å sikre at de statlige føringene for plan- og arealsaker fortsatt blir overholdt, og for å sikre at andre kommuner og regionale myndigheters interesser blir overholdt, er det dog også innført en innsigelsesrett.

Dersom berørte statlige fagmyndigheter, fylkeskommunen eller nabokommuner har avgitt innsigelser til en kommuneplans arealdel, kan ikke kommunen etter loven § 20-5 femte ledd fatte vedtak uten at det har blitt enighet mellom kommunen og den som retter innsigelse. Dersom det ikke oppstår enighet, heller ikke etter megling, så går saken til Miljøverndepartementet for endelig avgjørelse.

Disse medlemmer vil understreke at det ikke eksplisitt er delegert til fylkesmannen å holde kontroll med kommunene, utover eventuelt å behandle lovlig-hetsklager i etterkant av kommunale vedtak. Disse medlemmer vil også understreke at anledningen til å fremme innsigelser ikke var ment å være en innord-

ning som de ulike organene i tide og utide kunne bruke for å demonstrere at de hadde en annen skjønnsoppfatning enn den enkelte kommune. Det var derimot en ordning som strengt tatt bare skulle være en konfliktløsningsmodell for de ytterst få tilfeller der kommuner ikke klarte å behandle plansaker i tråd med nasjonale retningslinjer. Likevel ser disse medlemmer at kommunene til stadighet opplever fylkesmennenes detaljrike innsigelser som problematisk, spesielt fordi de i praksis fungerer som et veto. Erfaringene tilsier også at fylkesmennene slett ikke er avholdne med å benytte seg av innsigelsesinstituttet.

Disse medlemmer viser til at det er Planlovutvalgets uttalte holdning at de kommunale planprosessene skal være demokratiske og styres av folkevalgte organ. Men med stadige innsigelser fra fylkesmennene, mener disse medlemmer at det er umulig å oppnå denne målsettingen.

Plan- og bygningslovens bestemmelser om innsigelsesrett er utvilsomt myndighetsbegrensende for det kommunale selvstyret. Disse medlemmer erkjenner at sentrale myndigheter har forsøkt å ta hensyn til det, ved å oppfordre organer med innsigelsesadgang til å vise stor aktsomhet med å fremme innsigelse, og dermed i realiteten overprøve kommunale vedtak. Dette viser også komiteen til, men det er jo nettopp fordi at denne aktsomheten åpenbart ikke utvises, at disse medlemmer mener Stortinget må ta affære.

Disse medlemmer merker seg at selv de øvrige medlemmer i komiteen har registrert at det i mange tilfeller er et til dels høyt konfliktnivå mellom fylkesmannen og kommunene i saker der fylkesmannen har innsigelse.

Disse medlemmer merker seg også at de øvrige medlemmer i komiteen allerede er kjent med de "varsomhetsprinsipper" som Miljøverndepartementet i 10 år har anbefalt innsigelsesorganene å legge til grunn (ref. MDs rundskriv 5/95) - uten at det har hatt de ønskede resultater. Erfaringene fra Kommune-Norge er tvert imot at særlig fylkesmennene, i utpreget grad, fremmer innsigelser langt utover det som kan forsvares med bakgrunn i Miljøverndepartementets rundskriv. Det kommer stadig rapporter om at fylkesmennene i stadig mer omfattende grad overprøver det kommunale skjønn, selv om kommunens fortolkning er i samsvar med gjeldende nasjonale retningslinjer, og er fundamentert på lokalpolitisk skjønnsanvendelse. Det er dermed slik at representanter hos fylkesmennene opptrer som politiske aktører i saker som for administrativt ansatte uten folkevalgt kompetanse, burde være fullstendig fremmed i demokratiske land.

Disse medlemmer har derfor liten grunn til å tro at Miljøverndepartementet nå plutselig klarer å sikre at fylkesmennene skal følge opp de intensjoner man i 10 år har lagt til grunn. Disse medlemmer mener Stortinget må vise handlekraft, og burde i langt større grad gi en klar beskjed om at dagens praksis ikke er akseptabel.

Disse medlemmer mener komiteen i denne saken burde lyttet langt bedre til uttalelsene fra Kommunenes Sentralforbund (KS). Sentralstyret i KS ved-

tok den 25. mars 2004 enstemmig at dagens fylkesmannsembete må fratas anledningen til å overprøve lokalpolitisk skjønnsutøvelse, og at kommunene må tillegges mer beslutningsmyndighet på bekostning av fylkesmannen. Det er et tydelig signal på at de ikke tror at nye rundskriv (eller påminnelser om eksisterende rundskriv) vil gi tilfredsstillende resultater.

Disse medlemmer mener at utgangspunktet for en innsigelsesadgang fra omkringliggende kommuner og overordnende organer er velbegrunnet, og det finnes uten tvil tilfeller der innsigelser er fremmet med godt grunnlag. I enkelte reguleringssaker som har en mer interkommunal betydning, er det sentralt at ikke én kommune kan ødelegge for sentrale utviklingsplaner. Utbygging av større veitraseer er et slikt eksempel. Her vil det være uheldig dersom en kommune ikke ser felles fordeler i det som isolert kan være en ulempe for dem selv. Men innsigelsesadgangen misbrukes i dagens praksis.

Disse medlemmer er genuint opptatt av å utvikle det kommunale selvstyret, og mener lokaldemokratiet skal bestå av mer enn å administrere budsjetter. Kommune-Norge må derfor slippe til stadighet å la lokale, demokratiske vedtak overprøves av fylkesmannen. Samtidig må det selvsagt ikke være slik at hver og en kommune skal kunne pulverisere norsk lov ved å kunne vise til det lokale skjønn. Kommunene må ha en utbredt anledning til å bruke skjønn, men det skjønn må ligge innenfor lovens rammer. Problemet med fylkesmennenes innsigelser har jo heller ikke knyttet seg til å stoppe lovbrudd fra kommunenes side, men nettopp overprøving av skjønn.

På denne bakgrunn mener disse medlemmer at det fortsatt må drives lovlighetskontroll av kommunale planvedtak, men at skjønnsutøvelsen helt og holdent skal ligge til de lokaldemokratiske funksjonene. For at en lovlighetskontroll ikke skal omfatte overprøving av skjønn, er det mest naturlig å legge en slik kontroll til

en eventuell forvaltningsdomstol/forvaltningstilsyn, og ikke til et nytt forvaltningsorgan. Disse medlemmer har ikke tatt stilling til hvordan dette best skal gjøres i praksis, men anmoder Stortinget om å be Regjeringen fremme alternative løsninger når innsigelsesretten fjernes.

Disse medlemmer tar derfor opp forslagene fremsatt i Dokument nr. 8:90 (2003-2004).

FORSLAG FRA MINDRETALL

Forslag fra Fremskrittspartiet:

1. Stortinget ber Regjeringen fremme forslag for Stortinget som fjerner fylkeskommunens/fylkesmannens innsigelsesrett i kommunale plan- og arealvedtak.
2. Stortinget ber Regjeringen fremme forslag for Stortinget om en egen forvaltningsdomstol/forvaltningstilsyn for å behandle klager etter kommunale planvedtak.
3. Stortinget ber Regjeringen fremme forslag for Stortinget hvor klagegangen til politiske vedtak i kommunene vurderes.

KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til dokumentet og rår Stortinget til å gjøre slikt

v e d t a k :

Dokument nr. 8:90 (2003-2004) - forslag fra stortingsrepresentantene Per Sandberg, Torbjørn Andersen, Ulf Erik Knudsen, Øyvind Vaksdal og Øyvind Korsberg om å begrense fylkeskommunens/fylkesmannens innsigelsesrett i kommunale plan- og arealsaker, samt gjennomgang av klagegangen av politiske vedtak - avvises.

Oslo, i energi- og miljøkomiteen, den 2. februar 2005

Bror Yngve Rahm
leder

Knut Werner Hansen
ordfører

Vedlegg

Brev fra Miljøverndepartementet, statsråden, til energi- og miljøkomiteen, datert 8. desember 2004

Vedrørende dokument nr. 8:90 (2003-2004) Forslag om å begrense innsigelsesretten i plansaker m.v.

Vi viser til brev 11. november 2004 med oversendelse av privat forslag til utredning.

Forslaget inneholder tre punkter:

- I. Forslag om å fjerne fylkeskommunens/fylkesmannens innsigelsesrett til kommunale plan- og arealvedtak.
- II. Forslag om en egen forvaltningsdomstol/forvaltningstilsyn for å behandle klager over kommunale planvedtak.
- III. Forslag hvor klagetilgangen til politiske vedtak i kommunene vurderes.

Ad I. Forslag om å fjerne fylkeskommunens/fylkesmannens innsigelsesrett til kommunale plan- og arealvedtak

Etter departementets vurdering fungerer ordningen med innsigelse tilfredsstillende. Det er nødvendig å opprettholde ordningen for å sikre at overordnede interesser blir godt nok ivaretatt i den kommunale arealplanleggingen. Kommunene har ansvaret for planarbeidet, men skal i den forbindelse også ta hensyn til nasjonale og viktige regionale interesser. Fylkeskommunen og fylkesmannen skal medvirke i planarbeidet og sikre at slike overordnede interesser blir ivaretatt.

Slik det framgår av dokument 8 forslaget, kan fylkeskommunen og statlige fagmyndigheter, herunder fylkesmannen, samt nabokommune, reise innsigelse til kommunale planvedtak. Det gjelder vedtak av arealdelen til kommuneplaner eller kommunedelplaner, og vedtak av reguleringsplaner eller bebyggelsesplaner. Dersom enighet ikke oppnås, må slike saker sendes til Miljøverndepartementet for avgjørelse.

Før ordningen med innsigelse ble innført gjennom plan- og bygningsloven i 1985, ble alle reguleringsplaner stadfestet av fylkesmannen og alle generalplaner ble godkjent av Miljøverndepartementet. Gjennom stadfestingen sikret departementet at planene var i samsvar med overordnede interesser. Det har derfor gjennom lang tid vært foretatt kontroll av kommunale planvedtak i forhold til nasjonale interesser. Ved overgangen til kommunal egengodkjenning av planer der det ikke foreligger innsigelse, er det allerede oppnådd en betydelig rasjonalisering av arbeidsdelingen mellom kommune, fylkeskommune og stat.

Miljøverndepartementet har forutsatt at fylkeskommunen og fylkesmannen bare skal benytte adgangen til å reise innsigelse dersom planvedtak er i strid med nasjonale eller viktige regionale interesser. Vurderingen av om et planvedtak er i strid med slike interesser må foretas konkret i hver enkelt sak.

Det er ikke fylkesmannen eller fylkeskommunen som avgjør utfallet i innsigelsessaker. Mange saker finner sin løsning lokalt ved at kommunen eller innsigelsesmyndigheten endrer standpunkt, eller ved at man

blir enige om en mellomløsning. Fylkesmannens megling før oversendelse av saken til departementet bidrar også til at mange saker løses. Det er bare 30-40 saker som avgjøres av departementet hvert år. Dette er en svært liten andel av de totalt 200 kommuneplaner/kommunedelplaner og 2000-3000 reguleringsplaner som egengodkjennes av kommunene hvert år.

Departementets oversikt over innsigelsessakene for de siste årene viser dessuten at det ikke alltid er slik at innsigelser gis medhold ved avgjørelsen i departementet. Over tid blir ca. halvparten av innsigelsene tatt til følge. Dette kan imidlertid variere fra år til år. Selv om innsigelser ikke gis medhold, kan det likevel ha vært riktig å bringe saken inn til departementet. Det kan dreie seg om vanskelige avveininger mellom utbygging og vern i store utbyggingssaker eller det kan være nødvendig for å avklare viktige prinsipper og løse fastlåste konflikter.

Tallene illustrerer at dagens ordning med innsigelse fungerer etter hensikten. Fylkesmannen er satt til å ivareta viktige miljøinteresser, knyttet blant annet til naturvern, friluftsliv, strandsone og støy/forurensning. Fylkesmannen har viktig fagkompetanse på dette området og skal gi innspill til kommunale planer der disse hensynene er berørt. Innsigelsene begrunnes som regel i overordnede føringer gitt gjennom stortingsmeldinger eller i rundskriv og retningslinjer gitt av departementet.

Planlovutvalget har i NOU 2003:14 Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningslovens II foreslått å beholde innsigelsesadgangen. Utvalget foreslås å presisere i loven når det er adgang til å reise innsigelse og dessuten å lovfeste megling i innsigelsessaker. Dessuten foreslås regler om at innsigelse må reises innen den frist som settes av kommunen, og at det ikke blir mulig å reise innsigelse gjentatte ganger om samme forhold. Reglene om frist for å reise innsigelse og reglene om avskjæring av gjentatte innsigelser ble vedtatt ved endring av plan- og bygningsloven 9. mai 2003 og 7. mai 2004.

Ad II. Forslag om en egen forvaltningsdomstol/forvaltningstilsyn for å behandle klager over kommunale planvedtak

Forslagstillerne mener kommunens planvedtak fortsatt skal undergis lovlighetskontroll. For å forhindre overprøving av skjønnet, mener de det er mest naturlig å legge en slik kontroll til en eventuell forvaltningsdomstol, et forvaltningstilsyn. De tar ikke stilling til dette, men anmoder om at det fremmes alternative løsninger når innsigelsesretten fjernes.

Slik Miljøverndepartementet oppfatter det, henger forslaget om en egen forvaltningsdomstol eller et forvaltningstilsyn sammen med forslaget om å fjerne innsigelsesretten i kommunale plansaker. Dersom forslaget om innsigelsesretten avvises, blir det ikke

nødvendig å vurdere spørsmålet om en egen forvaltningsdomstol eller et forvaltningstilsyn.

Etter dagens regler er vedtak av arealplaner eller kommunedelplaner ikke enkeltvedtak som kan påklages. I plan- og bygningslovens § 27-3 er det gitt regler om klage på reguleringsvedtak. Departementets vedtak i innsigelsessaker kan ikke påklages. Kommunestyrets vedtak i reguleringsaker kan påklages til fylkesmannen, etter myndighet delegert fra departementet. I tillegg har fylkesmannen ansvar for å kontrollere lovligheten av planvedtak som fattes av kommunestyret, i henhold til de ordinære reglene om lovlighetskontroll i kommuneloven.

Etter departementets oppfatning fungerer dagens system med lovlighetskontroll av planvedtak etter kommuneloven og med adgang til å klage på reguleringsvedtak stort sett tilfredsstillende. Systemet er i samsvar med norsk forvaltningstradisjon. Det er fylkesmannen som har ansvar for lovlighetskontroll og som avgjør klager på planvedtak. Ved behandlingen av klagesaker skal fylkesmannen etter forvaltningslovens § 34 prøve alle sider av saken, både lovligheten og skjønnsutøvelsen. Fylkesmannen skal likevel legge vekt på hensynet til det kommunale selvstyret ved prøvingen av det frie skjønn.

Planlovutvalget foreslår å opprettholde reglene om adgang til å klage på planvedtak til departementet (fylkesmannen). Samtidig foreslås en hjemmel for å gi forskrift om alternativ klageinstans og klagebehandling. Utvalget nevner muligheten for å etablere mer uavhengige og domstolslignende klageinstanser. Utvalget synes tanken fortjener videre utredning, men har ikke selv gått grundig inn i dette. Miljøverndepartementet vil vurdere dette spørsmålet nærmere i forbindelse med den videre oppfølging av Planlovutvalgets forslag.

Ad III. Forslag hvor klageadgangen til politiske vedtak i kommunene vurderes

Miljøverndepartementet viser til at forslag II om en egen forvaltningsdomstol og forslag III om retten til å klage på politiske planvedtak henger nært sammen. De kommentarer som er gitt foran til forslag II er derfor også relevante i forhold til forslag III. Det er Miljøverndepartementets oppfatning at det er nødvendig å opprettholde ubeskåret adgang til å klage på kommunale vedtak om reguleringsplan. Klageadgangen skal ivareta både nasjonale og viktige regionale hensyn, og hensynet til rettssikkerhet for berørte grunneiere og andre privatpersoner. Begrensning av overprøvingen utover det som framgår av forvaltningslovens § 34 vil derfor være svært uheldig.

Spørsmål om oppfølging av Planlovutvalgets innstilling

Energi- og miljøkomitéen ber departementet om å kommentere om Planlovutvalgets innstilling skal legges fram som en egen sak for Stortinget i inneværende stortingssesjon, dvs. i god tid for Stortinget å behandle innen utgangen av vårsesjonen 2005.

Miljøverndepartementet har allerede fremmet enkelte av Planlovutvalgets forslag, som mindre endringer i gjeldende plan- og bygningslov. Det gjelder nye regler om tidsfrister for behandlingen av planer, endring i reglene om kartgrunnlag, nye regler om begrensningsadgangen til å fremme gjentatte innsigelser og klager, og endring i reglene om konsekvensutredninger. På basis av den omfattende høringen som har vært gjennomført, foretar departementet nå en nærmere vurdering av om de øvrige deler av Planlovutvalgets forslag skal fremmes. Det vil ikke være mulig å utarbeide en eventuell odelstingsproposisjon så raskt at den kan behandles i vårsesjonen 2005.

