



# Innst. S. nr. 87

(2007-2008)

## Innstilling til Stortinget fra energi- og miljøkomiteen

Dokument nr. 8:112 (2006-2007)

### **Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om representantforslag fra stortingsrepresentantene Per-Willy Amundsen, Torbjørn Andersen, Hans Frode Kielland Asmyhr, Tord Lien og Ketil Solvik-Olsen om å begrense fylkeskommunens/fylkesmannens innsigelsesrett i kommunale plan- og arealsaker**

Til Stortinget

#### **SAMMENDRAG**

Følgende forslag fremmes i dokumentet:

##### **I**

Stortinget ber Regjeringen fremme forslag for Stortinget som fjerner fylkeskommunen/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 klagegangen til politiske vedtak i kommunene vurderes."

#### **KOMITEENS MERKNADER**

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Ann-Kristin Engstad, Asmund Kristoffersen, Marianne Marthinsen, Tore Nordtun, Torny Pedersen og Terje Aasland, fra Sosialistisk Venstreparti, Inga Marte Thorkildsen, fra Kristelig Folkeparti, Line Henriette Holten Hjemdal, fra Senterpartiet, Erling Sande, og fra Venstre, lederen Gunnar

Kvassheim, mener at en ikke kan imøtekomme forslagsstillerne om å begrense fylkesmannens og fylkeskommunens adgang til å fremme innsigelse til kommunale planforslag.

Flertallet viser til brev fra miljøvernministeren datert 14. november 2007, som er vedlagt, der det stadfestes at det tas sikte på i nær framtid å fremme en odelstingsproposisjon med forslag til ny plandel i plan- og bygningsloven, basert på Planlovutvalgets forslag. Flertallet mener at det er riktig å vurdere alle eventuelle endringer i en helhetlig sammenheng, og vil dessuten vise til at miljøvernministeren bl.a. skriver i brevet til komiteen:

"Miljøverndepartementet viser til at fylkesmannen og fylkeskommunen har en spesiell fagkompetanse på miljø og planlegging som er viktig i arealplanleggingen. De har samarbeidsplikt etter plan- og bygningsloven og skal medvirke i planarbeidet, og de skal dermed bidra til at de kommunale arealplanene blir så gode som mulig. Samtidig har de et spesielt ansvar for å påse at det ikke tillates utbygging i strid med nasjonale og viktige regionale interesser. Ved å fremme innsigelse kan de ikke stoppe en plan, men de kan sørge for at planen bringes til Miljøverndepartementet til avgjørelse dersom kommunen ikke tar hensyn til innsigelse. Innsigelsen begrunnes som regel i overordnede føringer gitt gjennom stortingsmeldinger, nasjonale retningslinjer, rundskriv eller brev fra departementet.

Der kommunen tar tilstrekkelig hensyn til de nasjonale og regionale interessene i planarbeidet, vil kommunen selv kunne egengodkjenne planene. De fleste sakene løses lokalt, ved at kommunen og innsigelsesmyndigheten blir enige. Det er bare ca. 30-40 plansaker som avgjøres av departementet årlig."

Flertallet viser til dette og det som for øvrig anføres i miljøvernministerens svarbrev.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Torbjørn Andersen, Tord Lien og Ketil Solvik-Olsen, viser til at svært mange kommuner i dag ofte oppfatter fylkesmannens bruk av innsigelse som en helt unødvendig innblanding i kommu-

nens egne anliggender. Til stadighet ser vi eksempler på at fylkesmannen, men også fylkeskommunen, legger seg opp i kommunale planer og vedtak gjennom innsigelse.

Disse medlemmer mener at den regionale stat representert ved fylkesmannen sammen med fylkeskommunen er moden for en omfattende reform med sikte på avvikling.

Disse medlemmer vil hevde at både fylkeskommunen og fylkesmannen i sin nåværende form og funksjon kan sies å være en anakronisme. Disse gamle forvaltningsorganene representerer en arv fra fortidens offentlige forvaltningssystem. Tidligere tiders offentlige forvaltningssystem var basert på en helt annen samfunnsstruktur enn i dag - både når det gjelder offentlig velferd, infrastruktur og økonomi. Både fylkesmannen og fylkeskommunen har hatt sin plass i norsk forvaltning i flere hundre år - fylkesmannen helt siden 1685. Fylkeskommunen ble først opprettet i 1919, da den avløste sin forløper amtene. Amtene ble innført i 1662 da de avløste lenene, som var opprettet allerede i 1308.

Disse medlemmer vil vise til at i dag er det kommunene og staten som er de sentrale offentlige samfunnsaktørene. Stat og kommune utgjør i dag de to eneste viktige demokratiske og samfunnsmessige nivåer i Norge.

Disse medlemmer vil hevde at fylkesmannen i dag utgjør en demokratisk skjevhet. Spesielt fylkesmannen representerer i dag et konstitusjonelt problem. At et ikke folkevalgt organ som fylkesmannen - ved bruk av byråkratisk skjønnsutøvelse - kan utøve reell makt over folkevalgte kommunestyrerepresentanter er ikke i pakt med viktige demokratiske grunnprinsipper vi bekjenner oss til.

Disse medlemmer vil også påpeke at fylkeskommunen ikke lenger har noen stor legitimitet i folket. Det er derfor uheldig at fylkeskommunen er bemyndiget til å være en overkommune i forhold til lokaldemokratiet - gjennom retten til å fremme innsigelse i visse saker overfor kommunene.

Disse medlemmer ønsker å styrke det kommunale selvstyret reelt. Men en reell styrking av kommunestyrets stilling som folkevalgt organ, krever de rette grep. Kommunene må følgelig få rett til å fatte endelige vedtak i flere saker uten at fylkesmannen og fylkeskommunen kan fremme innsigelse.

Disse medlemmer mener en egen forvaltningsdomstol er den rette instans for å ivareta flere av de oppgavene som fylkesmannen i dag innehar.

Disse medlemmer vil hevde at en domstol vil fremstå som det mest egnede organ når det gjelder å besitte nødvendig juridisk kompetanse og habilitet, samt å ha legitimitet i henhold til lovgivningen.

Disse medlemmer ser det som konstitusjonelt uheldig at offentlig ansatte saksbehandlere hos fylkesmannen gjennom skjønsmessige vurderinger er bemyndiget til å gripe inn i avgjørelser fattet av et folkevalgt kommunestyre.

Disse medlemmer er bekymret for at administrativt ansatte hos fylkesmannen i praksis kan opptre

som politiske aktører ved å få omgjøre kommunale vedtak selv om de er helt uten folkevalgt kompetanse.

Disse medlemmer mener at både fylkesmannens og fylkeskommunenes gjeldende rett til å fremme innsigelse i visse kommunale plan- og arealsaker utthuler lokaldemokratiet på en svært uheldig måte. Den statlige detaljstyringen gjennom fylkesmannen innskrenker det kommunale handlingsrom - noe vi ser mange eksempler på i plan- og arealsaker.

Disse medlemmer viser til tall fra tidligere år som viste at av de 2 000-3 000 plansakene som kommunene årlig behandlet, så havnet ca. 30 hos departementet etter innsigelse. Det interessante var at hele to av tre av disse sakene ble omgjort til kommunenes fordel. Dette viste altså at fylkesmannen tok feil i to av tre saker der han kom med innsigelse. Dette indikerer at fylkesmannen slett ikke er et velegnet organ med den rette kompetansen, som kommunene trenger i slike saker.

Disse medlemmer mener derfor det er behov for en forvaltningsreform der både fylkeskommunens og fylkesmannens rett til å gripe inn i det lokale selvstyret begrenses sterkt.

Disse medlemmer tar opp forslagene fremsatt i Dokument nr. 8:112 (2006-2007).

Komiteens medlemmer fra Høyre, Børge Brende og Ivar Kristiansen, viser til Dokument nr. 8:112 (2006-2007). Disse medlemmer mener at fylkesmannens og fylkeskommunenes innsigelsesrett i kommunale plan- og arealsaker bør begrenses.

Disse medlemmer vil redusere byråkratiet og avvikle de lovfestede fylkesplanene. En ny kommunestruktur vil gjøre planarbeidet mer treffsikkert. Planbehov på tvers av administrative grenser bør løses gjennom interkommunalt samarbeid.

Disse medlemmer vil endre plan- og bygningsloven slik at det blir enklere for kommunene å utøve et lokalpolitisk skjønn innen arealplanlegging. Disse medlemmer viser i den forbindelse til Dokument nr. 8:48 (2005-2006) - forslag fra representantene Bent Høie og Ivar Kristiansen om lov om endring i plan- og bygningslov 14. juni 1985 nr. 77 (endring av § 7 slik at det blir enklere for kommunene å foreta et lokalpolitisk skjønn).

Disse medlemmer mener at grunnlaget for dispensasjon etter "særlige grunner" i plan- og bygningsloven § 7 må utvides til også å gjelde forhold som ligger utenfor rammene og målsettingene i plan- og bygningsloven. Kommunestyrene må ha stor frihet til selv å vurdere om det foreligger særlige grunner til å gi dispensasjon i forhold til en arealplan, som det samme organet har vedtatt. Gjennom dette styrkes det lokale selvstyret, og fylkesmannens innsigelsesmulighet i forhold til konkrete politiske vurderinger strammes inn.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen fremme forslag om å innskrenke fylkeskommunen/fylkesmannens innsigelsesrett i kommunale plan- og arealvedtak."

## **FORSLAG FRA MINDRETALL**

### **Forslag fra Fremskrittspartiet:**

#### *Forslag 1*

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

#### *Forslag 2*

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

#### *Forslag 3*

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

### **Forslag fra Høyre:**

#### *Forslag 4*

Stortinget ber Regjeringen fremme forslag om å innskrenke fylkeskommunen/fylkesmannens innsigelsesrett i kommunale plan- og arealvedtak.

## **KOMITEENS TILRÅDING**

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

vedtak:

Dokument nr. 8:112 (2006-2007) - representantforslag fra stortingsrepresentantene Per-Willy Amundsen, Torbjørn Andersen, Hans Frode Kielland Asmyhr, Tord Lien og Ketil Solvik-Olsen om å begrense fylkeskommunens/fylkesmannens innsigelsesrett i kommunale plan- og arealsaker - bifalles ikke.

Oslo, i energi- og miljøkomiteen, den 6. desember 2007

**Gunnar Kvassheim**  
leder

**Asmund Kristoffersen**  
ordfører

## **Vedlegg**

### **Brev fra Miljøverndepartementet v/statsråden til energi- og miljøkomiteen, datert 14. november 2007**

#### **Dokument nr. 8:112 (2006-2007)**

Det vises til brev av 23. oktober 2007 med oversendelse av nevnte forslag for utredning.

Forslaget gjelder begrensning av innsigelsesretten i plan- og arealsaker etter plan- og bygningsloven, og konkret er det foreslått følgende:

- å fjerne fylkeskommunens og fylkesmannens innsigelsesrett i kommunale plan- og arealvedtak
- en egen forvaltningsdomstol eller et eget forvaltningstilsyn for å behandle klager etter kommunale planvedtak
- å vurdere klageadgangen på politiske vedtak i kommunene.

Liknende forslag er fremmet 2 ganger tidligere, men ble ikke fulgt opp ved Stortingets behandling. Det vises til Dokument nr. 8:58 (2006-2007), jfr. Innst. S. nr. 151 (2005-2006) og Dokument nr. 8:90 (2003-2004), jfr. Innst. S. nr. 106 (2004-2005).

#### **Innsigelsesretten til kommunale arealplaner**

Miljøverndepartementet er ikke enig i at fylkesmannens og fylkeskommunens adgang til å fremme innsigelse til kommunale planforslag bør fjernes.

Departementet er ikke enig i at innsigelsesretten er til hinder for det kommunale selvstyret. Det kommunale handlingsrommet er begrenset i forhold til nasjonale og viktige regionale interesser. Kommunene har ansvaret for å ta hensyn til slike interesser i den kommunale planleggingen etter plan- og bygningsloven, og innsigelsesretten for fylkeskommunen og statlige fagmyndigheter skal sikre at disse interessene blir godt nok ivaretatt i de konkrete sakene.

Miljøverndepartementet viser til at fylkesmannen og fylkeskommunen har en spesiell fagkompetanse på miljø og planlegging som er svært viktig i arealplanleggingen. De har samarbeidsplikt etter plan- og bygningsloven og skal medvirke i planarbeidet, og de skal dermed bidra til de kommunale arealplanene blir så gode som mulig. Samtidig har de et spesielt ansvar for å påse at det ikke tillates utbygging i strid med nasjonale og viktige regionale interesser. Ved å fremme innsigelse kan de ikke stoppe en plan, men de kan sørge for at planen bringes til Miljøverndepartementet til avgjørelse dersom kommunen ikke tar hensyn til en innsigelse. Innsigelsene begrunnes som regel i overordnede føringer gitt gjennom stortingsmeldinger, nasjonale retningslinjer, rundskriv eller brev fra departementet.

Der kommunen tar tilstrekkelig hensyn til de nasjonale og regionale interessene i planarbeidet, vil kommunen selv kunne egengodkjenne planene. De fleste sakene løses lokalt, ved at kommunen og innsigelsesmyndigheten blir enige. Det er bare ca 30-40 plansaker som avgjøres av departementet årlig. Dette er en svært liten andel av de totalt ca 200 kommuneplaner eller

kommunedelplaner og 2000-3000 reguleringsplaner som vedtas av kommunene hvert år. Tallene viser at plansystemet fungerer godt ved at de aller fleste planer vedtas lokalt.

I praksis har det vist seg at det er nødvendig å ha bestemmelser om innsigelse for å sikre at nasjonale og viktige regionale hensyn blir godt nok ivaretatt i planarbeidet. Det er et sterkt byggepress mange steder, blant annet langs kysten og i fjellområdene. Kommunen skal avveie ulike interesser, og de har ansvaret for at utbygging skjer i samsvar med de føringer som er gitt fra overordnet nivå, blant annet av Stortinget gjennom behandlingen av stortingsmeldinger.

I St.meld. nr. 26 (2006-2007) Regjeringens miljøpolitikk og rikets miljøtilstand er det gitt viktige arealpolitiske føringer for kommunenes planlegging. Blant annet omtales en tydeligere og mer langsiktig strandsonopolitikk, en nasjonal hyttepolitikk som sikrer miljøet, og sikring av villreinens leveområder.

Miljøverndepartementet tar sikte på i nær framtid fremme en odelstingsproposisjon med forslag til ny plandel av plan- og bygningsloven, basert på Planlovutvalgets forslag. Innsigelsesadgangen vil bli opprettholdt i dette forslaget.

Miljøverndepartementet viser også til Dokument nr. 3:11 (2006-2007) Riksrevisjonens undersøkelse av bærekraftig arealplanlegging og arealdisponering i Norge. Her vurderer Riksrevisjonen om målet om en bærekraftig arealforvaltning blir godt nok ivaretatt. Riksrevisjonen stiller blant annet spørsmål ved om det fremmes innsigelse i stor nok grad. Rapporten viser derfor hvor viktig det er å opprettholde fylkesmannen og fylkeskommunens adgang til å fremme innsigelse til kommunens arealplaner.

#### **Klagebehandling av planer**

Miljøverndepartementet mener det ikke er grunnlag for å innskrenke klageadgangen på reguleringsvedtak, eller etablere spesielle klageordninger.

Kommunens egengodkjenning av reguleringsvedtak der det ikke er fremmet innsigelse, kan påklages. Slike klagesaker avgjøres av fylkesmannen. I tillegg har fylkesmannen ansvar for lovlighetskontroll etter kommuneloven.

Miljøverndepartementet mener dagens ordning der fylkesmannen er delegert myndighet til å avgjøre klager på kommunens vedtak fungerer tilfredsstillende. Systemet er i samsvar med norsk forvaltningstradisjon. Ved behandlingen av klagesaker skal fylkesmannen etter forvaltningslovens § 34 prøve alle sider av saken, både lovligheten og skjønnsutøvelsen. Fylkesmannen skal legge vekt på hensynet til det kommunale selvstyret ved prøving av det frie skjønn. Planlegging innebærer en skjønnmessig vurdering av arealbruken, men vurderingen skal ta hensyn til overordnede mål og rammer, slik det er pekt på foran.

I det forslag til ny plandel av plan- og bygningsloven som Miljøverndepartementet arbeider med, vil det ikke bli foreslått endringer i gjeldende klageordning. Ordningen fungerer greit, og Miljøverndepartementet kan ikke se at det er grunn til å etablere mer uavhengige og domstolslignende klageinstanser.

Departementet er heller ikke enig i at det ved klagebehandlingen av kommunale planvedtak bare skal være mulig å prøve lovligheten av vedtakene, og ikke overprøve planvedtakene fullt ut. Klageadgangen skal

ivareta både nasjonale og viktige regionale hensyn, foruten hensynet til rettsikkerhet for grunneiere og andre berørte. Det vil derfor virke uheldig å begrense muligheten til å overprøve planvedtak. En overprøving av et planvedtak ut fra nasjonale hensyn innebærer at kommunens skjønnsmessige vurdering settes til side, fordi vurderingen ikke er i samsvar med overordnede føringer, som for eksempel er føringer nedfelt i en stortingsmelding.





