



Innst. 116 S

(2012–2013)

Innstilling til Stortinget fra energi- og miljøkomiteen

Dokument 8:124 S (2011–2012)

**Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om representantforslag fra stortingsrepresentantene Gjer-
mund Hagesæter, Per-Willy Amundsen, Oskar J.
Grimstad, Henning Skumsvoll, Morten Ørsal
Johansen og Åge Starheim om å begrense fylkes-
mannens innsigelsesrett i kommunale plan- og
arealsaker**

Til Stortinget

Sammendrag

Følgende forslag fremmes i dokumentet:

«I

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

II

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

III

Stortinget ber regjeringen fremme forslag hvor klageadgangen over politiske vedtak i kommunene vurderes.»

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Bendiks H. Arnesen, Irene Johansen, Torstein Rudihagen, Tor-Arne Strøm og Eirin Sund, fra Fremskrittspartiet, Per-Willy Amundsen, Oskar J.

Grimstad og Henning Skumsvoll, fra Høyre, Nikolai Astrup, Bjørn Lødemel og Siri A. Meling, fra Sosialistisk Venstreparti, Lars Egeland, fra Senterpartiet, lederen Erling Sande, og fra Kristelig Folkeparti, Kjell Ingolf Ropstad, viser til at innsigelsesretten skal sikre at statlige føringer for plan- og arealsaker blir fulgt, og at kommuner og regionale myndigheters interesser blir ivarettatt.

Komiteen viser til at det likevel er slik at det er den enkelte kommune som har myndighet til å vedta kommunale arealplaner, og komiteen understreker at det må vises stor varsomhet med å overprøve kommunestyrets politiske vedtak i lokale forhold.

Komiteen viser til brev fra miljøvernministeren fra 24. oktober 2012 vedlagt, der det vises til at KS sin utredning i saken «Innsigelsesinstituttets påvirkning på lokalt selvstyre» av 20. juni 2012 er omtalt. Her står det at utredningen konkluderer med at innsigelsesinstituttet har en viktig funksjon i plansystemet og at det har legitimitet i kommunene. Det sies videre at hovedutfordringen er knyttet til praktiseringen, som ifølge KS-undersøkelsen har svak legitimitet i kommunene.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet og Høyre, viser til at en rekke statlige instanser har rett til å fremme innsigelser i kommunale plansaker. Dette er vesentlig for å sikre at statlige retningslinjer blir fulgt. For eksempel er en stadig økende del av innsigelsene knyttet til strandsoneregelverket. Beskyttelsen av allemannsretten og sikring av fri ferdsel i 100-metersbeltet er et viktig nasjonalt hensyn, og følgelig er det positivt at statlige instanser følger opp at kommunene forholder seg til nasjonale retningslinjer i sine plansaker.

Flertallet viser til at statlig inngripen i kommunale prosesser ofte er viktig for å sikre hensyn til framtidig veiutbygging, annen transport, boligbygging, allemannsrett, naturmangfold og andre viktige nasjonale hensyn.

Flertallet merker seg at det av over 2 000 plansaker som blir behandlet hvert år, er det i underkant av 1 pst. av disse sakene at Miljøverndepartementet avgjør. I 99 pst. av tilfellene kommer kommunen og staten til enighet lokalt. Flertallet er oppmerksomme på at det de siste årene har forekommet en økning i antallet innsigelser.

Komiteen er enig med miljøvernministeren i at det er grunn til å se nærmere på hvordan innsigelsesordningen praktiseres og hvilke konsekvenser bruken av innsigelsesinstituttet har.

I brevet fra statsråden står det:

«Departementet har startet opp dette arbeidet, og vil i samråd med ansvarlige departementer for innsigelsesorganene vurdere hvilke tiltak som er nødvendige for å sikre at innsigelsesinstituttet brukes i samsvar med intensjonene.»

Komiteen mener at en slik gjennomgang med oppfølging av tiltak er svært viktig.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet og Høyre, viser til det arbeidet som nå er på gang i departementet, og avviser derfor forslaget fremsatt i Dokument 8:124 S (2011–2012).

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre viser til at dette representantforslaget er reist for å få en debatt om statlige organers mulighet til å reise innsigelser i plansaken i den enkelte kommune.

Disse medlemmer peker på at retten fra statlige organer til å reise innsigelser over kommunenes vedtak i plansaker er den største grunnen til at kommunal selvråderett begrenses. Kommunepolitikernes skjønnsvurdering blir sjelden tatt til følge.

Disse medlemmer mener at Miljøverndepartementets rundskriv 5/95 sjelden blir fulgt av statlige myndigheter, da lokalpolitikernes skjønn ofte blir tilsidesatt. Disse medlemmer viser til rundskriv 5/95 hvor det blant annet står:

«Organer med innsigelsesrett forutsettes å vise stor varsomhet med å overprøve kommunestyrets politiske skjønn i lokale forhold».

Undersøkelser utført av Kommunenes Sentralforbund (KS) viser at i svært mange tilfeller går statlige organer i sin vurdering av vedtatte planer langt ut over sin delegerte myndighet uten at det får noen konsekvenser. Disse medlemmer viser til at

KS's sentralstyre den 25. mars 2004 enstemmig vedtok at fylkesmannsembetet måtte fratras anledningen til å overprøve lokalpolitisk skjønnsutøvelse, og at kommunene måtte tillegges mer beslutningsmyndighet på bekostning av fylkesmannen.

Disse medlemmer viser til at til tross for dette vedtaket vil ikke den sittende regjering endre på statlige organers innsigelsesrett i plansaker.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre er genuint opptatt av å utvikle det kommunale selvstyret, og mener lokaldemokratiet skal bestå av mer enn å administrere budsjetter. Kommunene må derfor til stadighet slippe å la lokale, demokratiske vedtak overprøves av fylkesmannen. Samtidig må det selvsagt ikke være slik at enhver kommune skal kunne pulverisere norsk lov ved å kunne vise til det lokale skjønn. Disse medlemmer mener kommunene må ha en utbredt anledning til å bruke skjønn, men det skjønn må ligge innenfor lovens rammer.

Disse medlemmer er opptatt av nærhetsprinsippet, og mener kommunen i størst mulig grad må kunne bestemme over hvordan kommunens arealer forvaltes. Dette inkluderer politikk når det gjelder blant annet strandsonen, vindmølleparker, nasjonalparker, sjøarealforvaltning og verneområder.

Disse medlemmer mener at det er kun i helt spesielle tilfeller, hvor åpenbare og viktige nasjonale prosjekter må sikres gjennomført, at kommunene ikke selv skal disponere sine arealer. Eksempler på slike nasjonale tiltak kan være kraftfremføring, bygging av større kraftproduserende og petroleumsanlegg, riks- og europaveiutbygging. I slike tilfeller bør de ansvarlige departementer ha rett til å be om statlig regulering av arealer.

Disse medlemmer peker på at de siste årene er råderett over store arealer og verdier flyttet fra lokale myndigheter til statlige myndigheter. Fylkesmannens omfattende bruk av innsigelsesretten har vært en sentral del av denne utviklingen. Disse medlemmer mener at det er behov for reformer i den statlige miljø- og arealforvaltningen med tanke på å skape en bedre balanse mellom statlige og lokale myndigheter, og der hensynet til enkeltpersoner og lokalsamfunn ivaretas bedre enn i dag. Disse medlemmer mener langsiktig miljø- og arealforvaltning i større grad enn i dag må bygge på eiendomsrettslige prinsipper og lokalt selvstyre. Disse medlemmer vil bygge demokratiet nedenfra, og mener at lokalt selvstyre gir demokratiet solide røtter.

Disse medlemmer vil derfor ha en reform av areal- og miljøforvaltningen der skjønnsutøvelsen i arealforvaltningen flyttes fra fylkesmannen til lokale, folkevalgte myndigheter. Samtidig må ram-

mene for arealforvaltningen fortsatt legges av statlige myndigheter.

Disse medlemmer mener at lokal selvbestemmelse sikrer nærhet til beslutningene, medbestemmelse for innbyggerne og et levende demokrati. Kommunene skal derfor ha en mer sentral rolle i lokal samfunnsutvikling. Disse medlemmer vil derfor styrke det lokale selvstyret. Disse medlemmer mener statens bruk av innsigelse må begrenses til der det er absolutt nødvendig av hensyn til overordnede nasjonale hensyn.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet fremmer forslag om at fylkeskommunens og fylkesmannens innsigelsesrett i kommunale plan- og arealvedtak fjernes, og tar opp forslag fremsatt i Dokument 8:124 S (2011–2012).

Komiteens medlemmer fra Høyre viser til Dokument 8:3 LS (2010–2011) – representantforslag fra stortingsrepresentantene Erna Solberg, Nikolai Astrup, Gunnar Gundersen, Svein Harberg, Trond Helleland, Frank Bakke-Jensen, Elisabeth Røbekk Nørve, Anders B. Werp, Lars Bjarne Tvette og Bjørn Lødemel om en styrking av lokaldemokratiet og eiendomsretten i miljø- og arealforvaltningen. Endringer i plan- og bygningsloven.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

«Dokument 8:124 S (2011–2012) – representantforslag fra stortingsrepresentantene Gjermund Hagesæter, Per-Willy Amundsen, Oskar J. Grimstad, Henning Skumsvoll, Morten Ørsal Johansen og Åge Starheim om å begrense fylkesmannens innsigelsesrett i kommunale plan- og arealsaker – vedlegges protokollen.

Uttalelse fra kommunal- og forvaltningskomiteen

Kommunal- og forvaltningskomiteen viser til energi- og miljøkomiteens brev av 22. november 2012 hvor det ble bedt om komiteens uttalelse til Representantforslag 8:124 S (2011-2012) om å begrense fylkesmannens innsigelsesrett i kommunale plan- og arealsaker.

Komiteen viser til de respektive partienes merknader i innstillingen, og har ikke merknader til innstillingen utover dette.

Forslag fra mindretall

Forslag fra Fremskrittspartiet:

Forslag 1

Stortinget ber regjeringen fremme forslag som begrenser fylkeskommunens/fylkesmannens innsigelsesrett i kommunale plan- og arealvedtak.

Forslag 2

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

Forslag 3

Stortinget ber regjeringen fremme forslag hvor klageadgangen over politiske vedtak i kommunene vurderes.

Forslag fra Høyre:

Forslag 4

Dokument 8:124 S (2011–2012) – representantforslag fra stortingsrepresentantene Gjermund Hagesæter, Per-Willy Amundsen, Oskar J. Grimstad, Henning Skumsvoll, Morten Ørsal Johansen og Åge Starheim om å begrense fylkesmannens innsigelsesrett i kommunale plan- og arealsaker – vedlegges protokollen.

Komiteens tilråding

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

vedtak:

Dokument 8:124 S (2011–2012) – representantforslag fra stortingsrepresentantene Gjermund Hagesæter, Per-Willy Amundsen, Oskar J. Grimstad, Henning Skumsvoll, Morten Ørsal Johansen og Åge Starheim om å begrense fylkesmannens innsigelsesrett i kommunale plan- og arealsaker – bifalles ikke.

Oslo, i energi- og miljøkomiteen, den 29. november 2012

Erling Sande
leder

Torstein Rudihagen
ordfører

Vedlegg

**Brev fra Miljøverndepartementet v/statsråden til energi- og miljøkomiteen,
datert 24.10. 2012**

Representantforslag 124 S (2011-2012) om å begrense fylkesmannens innsigelsesrett i kommunale plan- og arealsaker

Det vises til brev datert 9. oktober 2012 med oversendelse av representantforslaget for utredning mv.

Forslaget gjelder:

1. fjerning av fylkeskommunens/fylkesmannens innsigelsesrett i kommunale plan- og arealvedtak.
2. egen forvaltningsdomstol/et eget forvaltningstilsyn for å behandle klager etter kommunale planvedtak
3. vurdering av klageadgangen over politiske vedtak i kommunene.

1. *Innsigelsesretten til kommunale arealplaner*

Spørsmålet om å redusere eller fjerne fylkesmannens og fylkeskommunens rett til innsigelse til kommunale planer har også tidligere vært behandlet i Stortinget ved behandlingen av plandelen av ny plan- og bygningslov i 2008 og i forbindelse med flere representantforslag, sist i mai 2012 ved behandlingen av Representantforslag 8:29 S (2011–2012).

Innsigelsesordningen er et nødvendig element i det samlede plansystemet. Det kommunale handlingsrommet er og må være 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. Innsigelsesretten for fylkeskommunen og statlige fagmyndigheter skal sikre at disse interessene blir godt nok ivaretatt i de konkrete sakene. Som statens representant i fylket har fylkesmannen til oppgave å ivareta nasjonale interesser på flere viktige saksområder. Fylkeskommunen ivaretar også viktige nasjonale og regionale interesser, både som fagmyndighet innen bl.a. samferdsel og kulturminner og som regional planmyndighet. Den bør derfor fortsatt ha innsigelsesmyndighet.

Miljøverndepartementet er ikke enig i at fylkesmannens og fylkeskommunens adgang til å fremme innsigelse til kommunale planforslag bør fjernes. Tallet på planer som må behandles av departementet fordi det foreligger innsigelse som gjør at kommunestyret ikke kan fatte endelig planvedtak er fortsatt få, mellom 1 – 2 pst. av mer enn 2 000 planer som kommunene vedtar årlig.

KS har i sin utredning «Innsigelsesinstituttets påvirkning på lokalt selvstyre» av 20. juni 2012 konkludert med at innsigelsesinstituttet har en viktig

funksjon i plansystemet og at det har legitimitet i kommunene. Hovedutfordringen er knyttet til praktiseringen, som i følge KS-undersøkelsen har svak politisk legitimitet i kommunene. Det hevdes at praktiseringen varierer fra god og konstruktiv, til at innsigelse i realiteten misbrukes og derved griper inn i det lokale selvstyret. Rapporten framhever også at kommunene i varierende grad integrerer nasjonale og regionale hensyn i sin planlegging, og at dette er medvirkende årsak til et høyt antall innsigelser.

Det er grunn til å se nærmere på hvordan innsigelsesordningen praktiseres og hvilke konsekvenser bruken av innsigelsesinstituttet har. Departementet har startet opp dette arbeidet, og vil i samråd med ansvarlige departementer for innsigelsesorganene vurdere hvilke tiltak som er nødvendige for å sikre at innsigelsesinstituttet brukes i samsvar med intensjonene.

2. *Egen forvaltningsdomstol/et eget forvaltningstilsyn for å behandle klager etter kommunale planvedtak og*

3. *Vurdering av klageadgangen over politiske vedtak i kommunene.*

Spørsmålet om en egen forvaltningsdomstol for kommunale plansaker er også tidligere behandlet og avvist av Stortinget på grunnlag av Representantforslag og ved behandlingen av plandelen av plan- og bygningsloven.

Slik vi leser forslaget om forvaltningsdomstoler skal de ha to oppgaver. Den ene er i forhold til kommunene og kontrollere at planvedtakene er innenfor lovens ramme. Dette skal erstatte innsigelsessystemet. Så vidt vi forstår mener forslagsstillerne at domstolen skal kunne prøve det vi kan kalle det rettslige skjønnet som kommunen har utøvd, som går ut på om planen er i strid med nasjonale eller viktige regionale hensyn. Den andre oppgaven er å behandle klager fra borgerne på kommunale planvedtak. Så vidt vi forstår skal også her behandlingen begrense seg til de rettslige spørsmål i saken.

Den første oppgaven faller bort fordi vi ønsker å beholde innsigelsessystemet som det er. Dette er begrunnet ovenfor. Den andre oppgaven ivaretar fylkesmannen på en god måte i dag. Rettssikkerheten er ivaretatt ved den adgang borgerne har til å bringe saker inn for Stortingets ombudsmann for forvaltningen og til å anlegge søksmål mot forvaltningen ved de alminnelige domstolene. Det kan også begjæres omgjøring av departementet etter § 35 i forvaltningsloven.