



**DET KONGELIGE KOMMUNAL-
OG MODERNISERINGSDEPARTEMENT**

Kommunal- og moderniseringsministeren

Stortingets kommunal- og forvaltningskomite
0026 OSLO

Deres ref

Vår ref

Dato

20/5454-3

4. desember 2020

Dok. nr. 8:22 S (2020-2021) - Representantforslag om å frata fylkesmannen og Statens vegvesen innsigelsesrett i plan- og arealsaker

Jeg viser til brev av 19. oktober 2020 fra Stortingets kommunal- og forvaltningskomite, hvor jeg blir bedt om å gi min vurdering av Dokument 8:22 S (2020-2021) Representantforslag om å frata fylkesmannen og Statens vegvesen innsigelsesrett i plan- og arealsaker. Forslaget er fremmet av representantene Helge André Njåstad, Åshild Bruun-Gundersen, Silje Hjemdal, Morten Stordalen, Terje Halleland, Roy Steffensen, Bård Hoksrud, Tor André Johnsen, Bengt Rune Strifeldt og Himanshu Gulati.

Representantene har fremmet følgende forslag:

1. Stortinget ber regjeringen på egnet måte fremme forslag som fjerner fylkesmannens og Statens Vegvesens innsigelsesrett i kommunale plan- og arealvedtak.
2. Stortinget ber regjeringen fremme forslag om at forvaltningstilsyn for å behandle klager etter kommunale planvedtak legges under Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
3. Stortinget ber regjeringen fremme forslag om at det kun kan fremmes innsigelse i arealsaker i spørsmål av vesentlig nasjonal betydning. Videre at den som innsigelsen går ut over, skal kunne bringe dette spørsmålet, dersom det er tale om vesentlig nasjonal betydning, inn for Kommunal- og moderniseringsdepartementet med frist for avgjørelse innen seks uker.
4. Stortinget ber regjeringen fremme forslag om at det ikke skal være mulig å fremme innsigelse mot plan som ligger innenfor gjeldende planformål i overordnet plan.

Bakgrunnen for forslaget

Forslagsstillerne mener det er et lokaldemokratisk problem at fylkesmannen og Statens vegvesen har innsigelser som en mulighet. Dette sinker etter deres vurdering utviklingen av kommuner, det gir liten forutsigbarhet, og virker som en hemsko på utviklingen av privat eiendom, næringseiendom og kommunale områder.

Forslagsstillerne mener at dagens rådende forhold i plan- og arealsaker er langt fra den normative beskrivelsen som departementet har gitt for bruken av innsigelsesinstituttet, herunder i brev fra daværende kommunal- og moderniseringsminister Monica Mæland av 3. september 2019. Erfaringene er tvert imot at særlig fylkesmennene i utpreget grad fremmer innsigelser langt ut over det som kan forsvares med bakgrunn i føringene.

Forslagsstillerne er opptatt av nærhetsprinsippet, og mener at kommunene i størst mulig grad må kunne bestemme hvordan kommunens arealer forvaltes. Selv om innsigelsesadgangen er velbegrunnet, må den politiske skjønnsutøvelsen helt og holdent ligge til de lokaldemokratiske organer.

Problemet med fylkesmennenes innsigelser har ifølge forslagsstillerne, heller ikke knyttet seg til å stoppe lovbrudd fra kommunenes side, men nettopp overprøving av politisk skjønn innenfor lovens rammer. På denne bakgrunn mener forslagsstillerne at det fortsatt må drives lovlighetskontroll av kommunale planvedtak, men at den politiske skjønnsutøvelsen helt og holdent skal ligge til de lokaldemokratiske organene. For å oppnå dette, foreslås det at slik kontroll bør legges til departementet.

Forslagsstillerne mener at fylkesmannen og Statens vegvesen må fratas innsigelsesmuligheten, og de problematiske lokale sakene bør gå rett til Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Innsigelser fra staten må komme fra departementet, slik at statsråden står ansvarlig overfor Stortinget. Dette vil sikre at kommunene ikke kan gjøre ting som er i strid med nasjonale interesser.

Generelle vurderinger

Som for forslagsstillerne er det et mål for denne regjeringen å styrke det kommunale selvstyret, og redusere statlig og regional detaljstyring. Dette er nedfelt i Granavolden-plattformen. I plattformen står det også at regjeringen vil legge stor vekt på lokaldemokratiet i plan- og bygningssaker, samtidig som viktige nasjonale hensyn skal ivaretas. Det er et uttrykt mål å redusere innsigelser fra statlige myndigheter.

Kommunene er den primære planmyndigheten, og har myndighet til å godkjenne arealplaner. Regjeringen har tillit til at kommunene tar dette ansvaret på alvor, og at de i stor grad gjør gode avveininger mellom bruk og vern av arealer og ressurser. Statlige og regionale organers adgang til å fremme innsigelse til kommunale planer, er begrenset til planer som kommer i konflikt med nasjonale eller vesentlige regionale interesser, eller som av andre grunner er av vesentlig betydning for vedkommende organs saksområde. Innsigelsesinstituttet er en sikkerhetsventil, og ble tatt inn i plan- og bygningsloven i 1985, da

kommunene fikk myndighet til å vedta planer med juridisk bindende virkning. Før dette måtte planene godkjennes av departementet.

Kommunenes behandling av arealplaner etter plan- og bygningsloven innebærer samordning med en rekke sektorlover, og statlige sektormyndigheter er etter loven forpliktet til å delta i planleggingen. Forholdet til jordloven, kulturminneloven, vegloven og naturmangfoldloven avklares gjennom planbehandlingen, slik at sektorlovbehandling ikke er nødvendig før et tiltak kan godkjennes. Dette er effektivt, og også en stor fordel for kommunene. Alternativet til innsigelsesinstituttet er at flere tiltak må behandles etter sektorlover, i stedet for at de avklares i planprosesser som er styrt av kommunene. Det vil etter mitt syn være en dårligere løsning for lokaldemokratiet.

Regjeringen arbeider aktivt med å styrke dialogen mellom kommunene og statlige og regionale myndigheter i plansaker, med mål om å redusere bruken av innsigelser. Som en viktig del av dette, har fylkesmannens samordningsrolle i plansaker blitt styrket. Samordning av statlige innsigelser startet som et forsøk i noen embeter i 2013, og ble etablert som en fast ordning i 2018. Siden 2019 har ordningen omfattet alle fylkesmannsembeter. Samordningen innebærer at fylkesmannen foretar en samlet vurdering av egne innsigelser, og innsigelser fra statlige etater som Statens vegvesen, NVE, Kystverket, Fiskeridirektoratet, Bane Nor og Direktoratet for mineralforvaltning. Dette gjøres før eventuelle innsigelser sendes til kommunen. Innsigelser som er mangelfullt begrunnet eller motstridende, kan avskjæres, slik at de ikke fremmes for kommunen.

Evalueringen av forsøksordningen i 2016 viste at innsigelsene er bedre begrunnet, og at statlige etater er mer løsningsorienterte enn tidligere. Dette bidrar til å redusere planleggingstiden og konfliktnivået mellom stat og kommune. Departementet har i 2020 gjennomført en kartlegging av hvordan samordningen av statlige innsigelser blir praktisert. Som følge av kartleggingen, vil det bli vurdert om det er behov for å gjøre justeringer av ordningen.

Fagdepartementene har ansvar for å klargjøre hva som er nasjonale og vesentlige regionale interesser innenfor sine ansvarsråder. Klima- og miljødepartementet har utarbeidet et rundskriv som klargjør nasjonale interesser på miljøområdet, mens Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap og NVE har laget flere veiledere om hvordan samfunnssikkerhet kan ivaretas i kommunale planer. Landbruks- og matdepartementet har sendt brev om oppfølging av Stortingets jordvernstrategi.

Gjennom rundskriv og brev har Kommunal- og moderniseringsdepartementet gitt tydelige signaler om å legge til rette for tidlig dialog i planprosessene, slik at viktige interesser kan innarbeides i planene, og behovet for innsigelser reduseres. Innsigelser skal bare fremmes når det er nødvendig, og begrunnes konkret.

Vurdering av de enkelte forslagene

- 1. Stortinget ber regjeringen på egnet måte fremme forslag som fjerner fylkesmannens og Statens Vegvesens innsigelsesrett i kommunale plan- og arealvedtak.*

Fylkesmennene er satt til å ivareta nasjonale interesser på vegne av flere departementer, herunder Justis- og beredskapsdepartementet, Landbruks- og matdepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Klima- og miljødepartementet. Dette innebærer at fylkesmennene har ansvar for å påse at en rekke sentrale samfunnsinteresser blir ivaretatt i arealplanleggingen, herunder samfunnssikkerhet, jordvern, klima og naturmangfold. Det er derfor ikke unaturlig at fylkesmannen er den statlige aktøren som fremmer flest innsigelser.

Statens vegvesen fremmer innsigelser på vegne av Samferdselsdepartementet, blant annet når lokale vedtak fordyrer utbygging av nasjonal infrastruktur. Vegvesenet kan også fremme innsigelse til kommunale planer som er i strid med den nasjonale samferdselspolitikken knyttet til blant annet samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging, og til trafikksikkerhet. Statens vegvesen kan også fremme innsigelse på vegne av Nye veier AS, som ikke har innsigelseskompetanse selv. Å fjerne Statens vegvesens innsigelsesmyndighet, vil innebære at kommunene kan vedta arealplaner i strid med viktige mål for samferdselspolitikken. For å motvirke dette, vil Samferdselsdepartementet da ev. måtte se nærmere på hvordan bl.a. planlegging av riksvegprosjekter skal gjennomføres.

Fylkesmannen og Statens vegvesen er to av 17 statlige etater med innsigelsesrett. Dersom fylkesmannen og Statens vegvesen skulle fratras innsigelsesretten, må dette erstattes med andre virkemidler for å ivareta nasjonale og vesentlige regionale interesser innenfor deres respektive ansvarsområder. Samtidig ville en rekke andre statlige etater fortsatt ha innsigelsesrett. Dette ville verken være effektivt, eller gi økt forutsigbarhet for kommunene i deres arealplanlegging.

- 2. Stortinget ber regjeringen fremme forslag om at forvaltningstilsyn for å behandle klager etter kommunale planvedtak legges under Kommunal- og moderniseringsdepartementet.*

Jeg oppfatter dette som et forslag om at alle innsigelsessaker skal behandles og avgjøres av Kommunal- og moderniseringsdepartementet, uten å gå veien om dialog, samordning og mekling i regi av fylkesmannen. I praksis kan kommunene også i dag velge å bringe alle innsigelser inn til departementet, dersom de ønsker det. Antallet saker som blir sendt til departementet for avgjørelse, er likevel relativt lavt, bare 20-35 saker pr. år. Det mener jeg tyder på at de etablerte ordningene for konfliktløsning på lokalt nivå fungerer. En løsning hvor alle innsigelsessaker går direkte til departementet, vil føre til mer sentralisering, lenger saksbehandlingstid, og mindre mulighet til å finne løsninger lokalt.

3. *Stortinget ber regjeringen fremme forslag om at det kun kan fremmes innsigelse i arealsaker i spørsmål av vesentlig nasjonal betydning. Videre at den som innsigelsen går ut over, skal kunne bringe dette spørsmålet, dersom det er tale om vesentlig nasjonal betydning, inn for Kommunal- og moderniseringsdepartementet med frist for avgjørelse innen seks uker.*

Adgangen til å fremme innsigelse er allerede begrenset til forhold av nasjonal eller vesentlig regional betydning, eller som av andre grunner er av vesentlig betydning for vedkommende organs saksområde, jf. plan- og bygningsloven § 5-4 første ledd. En ytterligere innskjerping av lovens ordlyd, vil kunne medføre at statlige sektormyndigheter mister muligheten til å sikre at deres ansvarsområder blir ivaretatt i kommunal arealplanlegging.

Plan- og bygningsloven har allerede i dag frister for behandling av innsigelsessaker, jf. § 5-6 annet ledd. Kommunen skal innen to uker etter kommunestyrets vedtak oversende saken til fylkesmannen. Fylkesmannen bør innen fire uker etter at saken er mottatt fra kommunen, oversende innsigelsene til departementet. Fristen for fylkesmannen kan forlenges med ytterligere seks uker dersom det er nødvendig i store og kompliserte saker, og der det er behov for ytterligere avklaring mv. Det er ingen lovpålagt frist for departementets behandling, men sakene har alltid høy prioritet.

4. *Stortinget ber regjeringen fremme forslag om at det ikke skal være mulig å fremme innsigelse mot plan som ligger innenfor gjeldende planformål i overordnet plan.*

Det følger av plan- og bygningsloven § 12-3, at private reguleringsforslag må følge hovedtrekk og rammer i kommuneplanens arealdel og vedtatte områdereguleringer. Det følger også av lovens § 5-5, at det ikke kan fremmes ny innsigelse mot forhold som det tidligere har vært fremmet innsigelse til, eller som det tidligere kunne ha vært fremmet innsigelse til. Dette gir grunnlag for forutsigbarhet i planleggingen. Andelen reguleringsplaner møtt med innsigelse, har også gått ned de senere årene.

Samtidig er overordnede planer, som for eksempel kommuneplanens arealdel, ofte såpass overordnet at ikke alle vesentlige forhold ved arealbruken er synliggjort og avklart. Hensynet til støy, trafikksikkerhet, flom og skred, og barn og unges interesser, er eksempler på hensyn som gjerne først blir avklart på reguleringsplannivå, og hvor konfliktene følgelig først blir synlige på dette nivået. En absolutt avskjæring av mulighetene for å fremme innsigelse i slike saker, vil derfor føre til at detaljnivået i kommunens overordnede plan, må vesentlig justeres.

Konklusjon

Forslagsstillerne har som utgangspunkt at den lovbestemte saksgangen i kommunale areal- og plansaker legger alvorlige hindringer for den frie utøvelsen av kommunalt selvstyre. Det er et utgangspunkt jeg ikke deler.

Som forslagsstillerne peker på, gir plan- og bygningsloven klare begrensninger i adgangen til å fremme innsigelse. Begrunnelsesplikten for innsigelser er også innskjerpet. Etter en

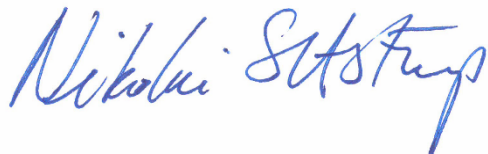
lovendring i 2017 ble det presisert at "innsigelse fra statlig og regionalt organ skal være begrunnet i vedtatte nasjonale eller regionale mål, rammer og retningslinjer", jf. plan- og bygningsloven § 5-4 femte ledd tredje punktum. Kommunen kan også reise søksmål om gyldigheten både av en innsigelse og departementets avgjørelse, jf. § 5-7, jf. §§ 5-4 og 5-6.

Regionalt planforum har også blitt en lovpålagt oppgave for fylkeskommunene. Dette er en arena der kommunene kan drøfte plansaker med regionale og statlige myndigheter. Planforum er en viktig arena for å avklare interessekonflikter tidlig i planprosessene, slik at innsigelser i større grad unngås.

Det lokale selvstyret står, og skal stå, sterkt i Norge. Mer enn 98 % av alle arealplaner egengodkjennes av kommunene, enten fordi det ikke fremmes innsigelse, eller fordi innsigelsene løses gjennom dialog. Jeg er tilhenger av at saker løses på et lavest mulig nivå. Gjennom rundskriv, klargjøringer av retningslinjer og vedtak i innsigelsessaker som sendes Kommunal- og moderniseringsdepartementet, kalibreres fylkesmennesenes terskelnivå for innsigelser. Det vil føre til en uønsket sentralisering dersom departementet skal få en mer sentral rolle i behandlingen av enkeltsaker, enn det departementet har i dag.

Jeg kan utfra dette ikke se at de lovmessige rammer som allerede gjelder for behandling av innsigelsessaker, bør strammes ytterligere inn. Min vurdering er derfor at forslagene bør avvises.

Med hilsen



Nikolai Astrup