



# Representantforslag 124 S

(2011–2012)

fra stortingsrepresentantene Gjermund Hagesæter, Per-Willy Amundsen, Oskar J. Grimstad, Henning Skumsvoll, Morten Ørsal Johansen og Åge Starheim

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**

Til Stortinget

## Bakgrunn

Den lovbestemte saksgangen i kommunale plan- og arealsaker legger alvorlige hindringer for den frie utøvelsen av kommunalt selvstyre. Fylkeskommunen, nabokommuner og fylkesmannen har alle den samme retten til å fremme innsigelser til planvedtak i en enkelt kommune. Fylkesmennenes detaljrike innsigelser oppleves ofte som problematiske fra kommunenes side, særlig siden de i praksis fungerer som et veto. Videre er det grunn til å problematisere det faktum at fylkesmannens administrasjon legger inn et *de facto* veto mot det som er skjønnsmessige beslutninger fattet av folkevalgte representanter.

## Gjeldende rettsforhold

Før 1985 fastsatte Miljøverndepartementet kommunale arealplaner. Loven har siden vært endret, både i juni 1985 hvor kommunene fikk denne myndigheten selv gjennom plan- og bygningsloven og senere i lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven).

For å sikre at de statlige føringene for plan- og arealsaker fortsatt ble fulgt, og for å sikre at andre kommuner og regionale myndigheters interesser ble overholdt, ble loven om innsigelsesrett innført i 1985 og senere presisert i loven fra 2008. Fylkeskommu-

nen, nabokommuner og fylkesmannen er tildelt slik innsigelsesrett mot utlagt arealbruk etter § 5-4 som beskriver hvem som har myndighet til å fremme innsigelse til planforslag. § 5-5 gir begrensningene i adgangen til å fremme innsigelse og § 5-6 omtaler kommunens rett til å kreve mekling og avgjørelse av departementet. Den samme retten er også gitt statlige fagmyndigheter som for eksempel Statens vegvesen.

Dersom berørte statlige fagmyndigheter, fylkeskommunen eller nabokommuner har avgitt innsigelser til kommuneplanens arealdel, kan ikke kommunen fatte vedtak uten at det har blitt enighet mellom kommunen og den som retter innsigelse. Dersom det ikke oppstår enighet, heller ikke etter mekling, går saken til Miljøverndepartementet for endelig avgjørelse. Plan- og bygningslovens bestemmelser om innsigelsesrett er derfor myndighetsbegrensende for det kommunale selvstyret.

I utgangspunktet skal organer med innsigelsesadgang vise stor aktsomhet med å fremme innsigelse, og dermed i realiteten overprøve kommunale vedtak. Det ligger til det enkelte organ å avgjøre hva som så er et vesentlig forhold for at innsigelse rettferdiggjøres. I Miljøverndepartementets rundskriv 5/95 heter det:

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

Videre presiseres det at det enkelte kommunestyrets politiske skjønn så å si skal være enerådende skjønnsbruk:

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

Samtidig fastslås det 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 kommunen som har ansvaret for at vedtak treffes på en faglig og formelt riktig måte. Det er med andre ord ikke eksplisitt delegert til fylkesmannen å føre kontroll med kommunene, ut over eventuelt å behandle lovlighetsklager i etterkant av kommunale vedtak.

Da kommunene fikk endelig myndighet i plansaker gjennom plan- og bygningsloven, ble ordningen med innsigelser innført for å sikre at statlige, regionale og nabokommuners interesser ble tilstrekkelig ivaretatt i den enkelte kommunes arealplan. Anledningen til å fremme innsigelser var altså ikke ment å være en innordning som de ulike organene kunne bruke for å demonstrere at de hadde en annen skjønnsoppfatning enn den enkelte kommune. Det var derimot en ordning ment som en konfliktløsningsmodell for de tilfeller der kommuner ikke klarte å behandle plansaker i tråd med nasjonale retningslinjer.

### Dagens situasjon

Rådende forhold i plan- og arealsaker er langt fra den normative beskrivelsen Miljøverndepartementet gir av bruken av innsigelsesinstituttet i rundskriv 5/95.

Erfaringene fra Kommune-Norge er tvert imot at særlig fylkesmennene, i utpreget grad, fremmer innsigelser langt ut over det som kan forsvares med bakgrunn i Miljøverndepartementets rundskriv. Det kommer stadig rapporter om at fylkesmennene i stadig mer omfattende grad overprøver det kommunale skjønnet, selv om kommunens fortolkning er i samsvar med gjeldende nasjonale retningslinjer, og er fundamentert på lokalpolitisk skjønnsanvendelse. Foreløpige konklusjoner fra en undersøkelse utført av Agenda Kaupang og Asplan Viak, på oppdrag fra Kommunenes Sentralforbund (KS), viser at 94 pst. av kommuneplanene blir møtt med innsigelser eller varsel om innsigelser når arealdelen revideres og over halvparten av kommunene har fått innsigelser mot reguleringsplaner, selv om de er i samsvar med kommuneplanens arealdel. 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 et demokratisk land.

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

KS' sentralstyre vedtok den 25. mars 2004 enstemmig at dagens fylkesmannsembete må fratas anledningen til å overprøve lokalpolitisk skjønnsutø-

velse, og at kommunene må tillegges mer beslutningsmyndighet på bekostning av fylkesmannen. KS-direktør for interessepolitikk, Helge Eide, sa til Kommunal Rapport (8. februar 2012):

«Staten og fylkeskommunen bruker innsigelser som et maktmiddel i kommuneplanleggingen i mye større grad enn hittil dokumentert.»

Regjeringen har gjennom regionreformen gitt fylkene/regionene en rolle som overkommune i plan- og arealsaker, blant annet ved at regionene skal utarbeide regionale planstrategier og båndlegge arealer i tråd med disse planene.

Forslagsstillerne er opptatt av nærhetsprinsippet, og mener i motsetning til regjeringen at kommunen i størst mulig grad må kunne bestemme over hvordan kommunens arealer forvaltes. Dette inkluderer politikk med hensyn til strandsonen, vindmølleparker, sjøarealforvaltning og verneområder. Det er kun i helt spesielle tilfeller av betydelig nasjonal interesse, for eksempel der det skal bygges en europavei gjennom kommunen, eller tilfeller hvor et tiltak har negative konsekvenser for arealer i andre kommuner, at kommunen ikke helt fritt skal kunne disponere egne arealer.

### Tiltak

Det bør være hevet over enhver tvil at dagens ordning bakhinder kommunene i plan- og reguleringsvedtak. Fylkesmannen har en *de facto* vetorett i alle relevante kommunale vedtak, samtidig som det er på det rene at fylkesmennene slett ikke er avholdne med å benytte seg av innsigelsesinstituttet.

Utgangspunktet for innsigelsesadgangen til fylkesmannen er velbegrunnet, og det finnes uten tvil tilfeller der innsigelser er fremmet med godt grunnlag. I enkelte reguleringsaker 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 sett kan være en ulempe for dem selv. Men det er allikevel ikke Statens vegvesen, som er det statlige fagorganet som vil ha innsigelsesrett i et slikt tilfelle, som representerer det største problemet for lokaldemokratiet. Det er, etter forslagsstillerens oppfatning, helt i tråd med sentralstyret i KS at det er fylkesmennene som ikke følger de retningslinjer som er gitt for innsigelsesinstituttet.

Forslagsstillerne er opptatt av å utvikle det kommunale selvstyret. Men samtidig må det ikke være slik at hver og en kommune skal kunne pulverisere norsk lov ved å vise til det lokale skjønnet. Kommunene må ha en utbredt anledning til å bruke skjønn, men det skjønnet må ligge innenfor lovens rammer. Problemet med fylkesmennenes innsigelser har heller ikke knyttet seg til å stoppe lovbrudd fra kommu-

nenes side, men nettopp overprøving av politisk skjønn.

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 mener forslagsstillerne at en slik kontroll bør legges til en forvaltningsdomstol.

Forslagsstillerne anmoder også Stortinget om å be regjeringen vurdere kostnadene ved de alternativer som fremmes. Kostnadene må selvfølgelig sees i sammenheng med at ressursene flyttes fra fylkeskommunen/fylkesmannen.

### **Forvaltningsdomstol**

Forslagsstillerne ønsker å skille skjønn og legalitetskontroll, og mener dagens fylkesmannsembete har en uheldig sammenblanding av disse rollene. Muligheten for domstolskontroll i dag er nærmest fraværende, og ikke egnet til å øke respekten for de rettslige rammer for forvaltningen. Konsekvensen er at rettssikkerheten har dårligere kår i forvaltningens dagligliv enn nødvendig, og at dagens form for domstolskontroll med forvaltningen er klart utilstrekkelig.

Forslagsstillerne mener det bør innføres forvaltningsdomstoler som erstatning for klagesaksbehandlingen i fylkesmannsambetet, og viser til at mange klagesaker på andre forvaltningsområder i dag behandles av domstolslignende forvaltningsorganer med spesialisert kompetanse. Disse spesialiserte organene har man gjerne valgt å kalle nemnder o.l., men i praksis er det langt på vei der den faktiske rettspleien foregår på disse områdene, ikke i de alminnelige domstolene. Behovet for forvaltningsdomstoler bekreftes av at domstolene i Norge sjelden behandler forvaltningssaker. Forslagsstillerne har for øvrig gjentatte ganger fremmet forslag om å etablere forvaltningsdomstoler i Norge, blant annet i Dokument

nr. 8:90 (2003–2004), Dokument nr. 8:58 (2005–2006) og Innst. S. nr. 166 (2006–2007).

Proessen ved norske domstoler er tradisjonelt sterkt preget av muntlighet og dermed også svært avhengig av å bruke advokater, noe som innebærer høye kostnader og lav effektivitet. Det er heller ikke gitt at saker mellom forvaltningen og private skal behandles etter sivilprosessens regler om at den tapende part skal dekke alle saksomkostninger, slik som i saker om nabokrangler mv. Forslagsstillerne ser for seg at norske forvaltningsdomstoler i langt større grad vil benytte skriftlighet, slik som i andre land med forvaltningsdomstoler. Den eneste farbare vei er at domstolene som overprøver myndighetene, holder seg til det juridiske og ikke overprøver det politiske skjønnet.

### **Forslag**

På denne bakgrunn fremmes følgende

f o r s l a g :

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.

24. mai 2012

