



STORTINGET

Representantforslag 22 S

(2020–2021)

fra stortingsrepresentantene 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

Dokument 8:22 S (2020–2021)

Representantforslag fra stortingsrepresentantene 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 om å frata fylkesmannen og Statens vegvesen innsigelsesrett i 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. Videre er det grunn til å problematisere at fylkesmannens administrasjon legger ned veto mot det som er skjønnsmessige beslutninger fattet av folkevalgte representanter. 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 prinsippet om innsigelsesrett innført i 1985 og senere presisert i plan- og bygningsloven fra 2008. Fylkeskommunen, nabokommuner og fylkesmannen er tildelt slik innsigelsesrett mot utlagt arealbruk etter plan- og bygningsloven § 5-4, som beskriver hvem som har myndighet til å fremme innsigelse til planforslag. Plan- og bygningsloven § 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 fremmer innsigelse. Dersom det ikke oppstår enighet, heller ikke etter mekling, går saken til Kommunal- og moderniseringsdepartementet 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 er et vesentlig forhold for at innsigelse rettferdiggjøres.

Plan- og bygningsloven ble flyttet til Kommunal- og regionaldepartementet i 2013, og etter at de borgerlige partiene kom i regjering i 2013, har fylkesmannens innsigelsesmulighet blitt betydelig innskrenket, viser tallene:

Per 12. juni 2020 er 169 innsigelsessaker avgjort av Kommunal- og moderniseringsdepartementet siden regjeringsskiftet i 2013. Av disse er innsigelsen ikke tatt til følge i 90 av sakene, i 47 saker er den delvis tatt til følge og i 32 saker er innsigelsen tatt til følge. Kommunene har fått helt eller delvis medhold i 81 prosent av sakene, mot 42 prosent under den rødgrønne regjeringen.

Det er likevel et lokaldemokratisk problem at fylkesmannen og Statens vegvesen har innsigelser som en mulighet. Dette sinker utviklingen av kommuner, det gir liten forutsigbarhet og virker som en hemsko på ut-

vikling av både privat eiendom, næringseiendom og kommunale områder.

I brev fra kommunal- og moderniseringsministeren til alle fylkesmenn, datert 3. september 2019, heter det:

«Etter plan- og bygningsloven skal fylkesmannen medvirke i kommunenes planarbeid, og fylkesmannen behandler også klagesaker. Brev 17. februar 2014 fra daværende kommunal- og moderniseringsminister Jan Tore Sanner gjelder rundskriv H-2/14 om retningslinjer for innsigelse i plansaker etter plan- og bygningsloven. I brevet presiseres at plansakene må behandles så raskt og effektivt som mulig, slik at viktige tiltak som boligutbygging og næringsutvikling ikke blir unødig forsinket. Det understrekes videre at hensynet til lokaldemokratiet skal vektlegges sterkere fremover. Dette er også nevnt i selve rundskrivet, der det under pkt. 2.1.3 forutsettes at innsigelsesmyndighetene viser stor varsomhet med å overprøve kommunestyrets politiske skjønn i lokale forhold.

Jeg minner om disse føringene, som fortsatt er viktige. I regjeringens politiske plattform fremgår det at regjeringen vil legge stor vekt på lokaldemokratiet i plan- og bygningsaker, samtidig som viktige nasjonale hensyn skal ivaretas. Fylkesmennenes medvirkning i den kommunale arealplanleggingen er viktig for ivaretagelsen av de nasjonale og vesentlige regionale hensynene. Fylkesmennene må bidra aktivt med informasjon og faglige råd i den kommunale planleggingen, og vurdere innsigelse når nasjonale og vesentlige regionale hensyn blir tilsidesatt.

Jeg viser også til nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging, som ble vedtatt ved kongelig resolusjon 14. mai 2019, der det fremheves at regjeringen styrker det lokale selvstyret i planleggingen. Det betyr at kommunene får økt ansvar for å sikre nasjonale og viktige regionale interesser.

Jeg ber om at fylkesmennene tar hensyn til disse føringene i sin medvirkning i planleggingen etter plan- og bygningsloven. Dette gjelder også når det vurderes klage, og ved behandlingen av klagesaker etter plan- og bygningsloven. Jeg viser her til endringene i forvaltningsloven § 34, som trådte i kraft 1. januar 2018. Det fremgår at der statlig organ er klageinstans for vedtak truffet av en kommune eller fylkeskommune, skal klageinstansen legge stor vekt på hensynet til det kommunale selvstyre ved prøving av det frie skjønn. På denne bakgrunn vil jeg minne om at fylkesmennene bør være varsomme med å overprøve beslutninger som hører til det lokalpolitiske skjønn. Samtidig er det viktig at fylkesmannen ser til at nasjonale og viktige regionale interesser ikke blir vesentlig tilsidesatt i klagesakene.

Nasjonale og viktige regionale interesser skal ivaretas av kommunene i planleggingen. Dette tas også opp i Riksrevisjonens undersøkelse av behandling av innsigelser i plansaker, Dokument 3:7 (2018-2019). Medvirkning i kommunens planarbeid er derfor en viktig oppgave for fylkesmennene også fremover.»

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 be-

handle 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 rådende forhold i plan- og arealsaker er langt fra den normative beskrivelsen Kommunal- og moderniseringsdepartementet gir av bruken av innsigelsesinstituttet i brevet. 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 Kommunal- og moderniseringsdepartementets brev. 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.

Forslagsstillerne er opptatt av nærhetsprinsippet og mener at kommunen i størst mulig grad må kunne bestemme hvordan kommunens arealer forvaltes. Dette inkluderer politikk med hensyn til strandsonen, vindmølleparker, sjøarealforvaltning og verneområder. Det er kun i helt spesielle tilfeller av vesentlig nasjonal betydning, 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. Dagens ordning hindrer kommunalt selvstyre i plan- og reguleringsaker. Utgangspunktet for innsigelsesadgangen er velbegrunnet, og det finnes 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 veinetaser 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 likevel ikke Statens vegvesen, som er det statlige fagorganet som vil ha innsigelsesrett i et slikt tilfelle, som representerer det største problemet for lokaldemokratiet. Forslagsstillerne oppfatning er at fylkesmennene ikke følger de retningslinjer som er gitt for innsigelsesinstituttet. Problemet med fylkesmennenes innsigelser har heller ikke knyttet seg til å stoppe lovbrudd fra kommunenes side, men nettopp overprøving av politisk skjønn innenfor lovens rammer. På denne bakgrunn mener forlagsstillerne at det fortsatt må drives lovlighetskon-

troll av kommunale planvedtak, men at den politiske skjønnsutøvelsen helt og holdent skal ligge til de lokal-demokratiske organene. For å oppnå dette mener forslagsstillerne at en slik kontroll bør legges til departementet. Da vil det også være departementet som behandler arealsaker som må etterprøves. På denne måten fjerner man et eller flere unødvendige ledd i arealsaker. Fylkesmann og settefylkesmann er overflødige i arealsaker og må derfor fratas retten til å fremme innsigelser i lokale saker. Statens vegvesen må også 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. Det sikrer at kommunene ikke kan gjøre ting som er i strid med nasjonale interesser.

Forslagsstillerne anmoder 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. Forslagsstillerne ønsker å skille skjønn og legalitetskontroll og mener dagens fylkesmannsembete har en uheldig sammenblanding av disse rollene, noe planavdelingen i Kommunal- og moderniseringsdepartementet er bedre til å håndtere, om det er ytterst nødvendig. Dagens begrensning om «samme forhold» er uklar, og denne svakheten blir ofte misbrukt av fylkesmannen og Vegvesenet.

Forslag

På denne bakgrunn fremmes følgende

f o r s l a g :

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.

14. oktober 2020

Helge André Njåstad

Silje Hjemdal

Terje Halleland

Bård Hoksrud

Bengt Rune Strifeldt

Åshild Bruun-Gundersen

Morten Stordalen

Roy Steffensen

Tor André Johnsen

Himanshu Gulati

