



# Notat sak 10/2010 – Innsigelsesinstituttet etter plan- og bygningsloven

Til landsstyret  
Fra sekretariatet

## Innledning og bakgrunn

*”Manglende statlig styring har gitt kommunene en farlig frihet, og i denne friheten har de boltret seg. Ja, staten har til og med delegert praktiseringen av strandplanloven til kommunene! Det betyr at bare de aller mest konfliktyfalte sakene kommer på bordet til Fylkesmannen eller Miljøverndepartementet. Det er kommunene som holder hånden på rattet når byggeboomen feier nedover langs kystlinjen. Den private rikdommen presser på, entreprenørene likeså, og det hender kommunene konkurrerer om byggekontraktene. Det mest alvorlige for en langsiktig forvaltning er likevel at hvert fjerde år må de få oppegående personene i kommuneadministrasjonene som fortsatt bryr seg, på nytt lære og instruere sine politikere om hva slags natur- og kulturarv man i kystsonen råder over og forvalter for sine etterkommere.”*

Slik beskriver naturvitenskapelig forsker og tidligere miljøvernleder i Risør og Hvaler kommuner, Jens Petter Nilsen, kommunenes arealplanlegging i boken *Norsk natur farvel?* på side 120-121.

Riksrevisjonens rapport nr. 3:11 (2006-2007) - *Riksrevisjonens undersøkelse av bærekraftig arealplanlegging og arealdisponering* - kritiserer Miljøverndepartementet for manglende kontroll og oppfølging i tråd med departementets overordnede samordnings- og styringsansvar i arealplanleggingen. Problemet er ifølge Riksrevisjonen at kommunene ikke tar tilstrekkelige hensyn til nasjonale føringer, og det foreligger ikke tilfredsstillende kontroll med kommunenes arealforvaltning:

*”Undersøkelsen viser at kommunene samlet sett ikke utarbeider og reviderer kommuneplanens samfunnsdel og arealdel som forutsatt for å kunne sikre en helhetlig og langsiktig arealplanlegging i tråd med nasjonale mål for området.” (side 95, punkt 5.5.1)*

Om oppfølging og kvalitetssikring skriver Riksrevisjonen på side 96:

*”Undersøkelsen avdekker at Miljøverndepartementet ikke har noe virkemiddel for løpende kvalitetsvurdering av kommunale planer, foruten den kvalitetskontrollen som ligger i at fylkemennene går gjennom planene og eventuelt fremmer innsigelse på arealplaner.*

*Resultatene fra undersøkelsen tyder på at innsigelsesinstituttet, når det benyttes, er et effektivt virkemiddel for å ivareta nasjonale og regionale interesser. Som tidligere vist framgår det imidlertid av undersøkelsen at det vedtas planer i strid med nasjonale mål. Det kan derfor stilles spørsmål om regionale myndigheter benytter innsigelsesinstituttet i tilstrekkelig grad for å sikre nasjonale interesser i den kommunale planleggingen.”*



Riksrevisjonen argumenterer dermed for en sterkere kontroll med kommunenes arealforvaltning gjennom en mer aktiv bruk av innsigelsesinstituttet. Men dersom bruk av innsigelser intensiveres, innsnevres også kommunenes rolle som den primære planmyndighet. Det berører lokaldemokratiet, hvor arealforvaltning er ment å være en sentral del av kommunenes myndighetsområde.

En betydelig andel av kommunenes areal- og reguleringsplaner blir i dag møtt med innsigelse fra statlige myndigheter: Statlige myndigheter fremmet innsigelse til 47 prosent av kommuneplanene og 28 prosent av regulerings- og bebyggelsesplanene som ble sendt på høring i 2008. Hensynet til naturvern/friluftsliv/landskap/grønnstruktur og strandsonen var de begrunnelsene som ble brukt oftest.<sup>i</sup> I tillegg til statlige innsigelser kommer også innsigelser fra fylkeskommunene, riktignok i mindre omfang.

De fleste innsigelsene blir løst ved at kommunen helt eller delvis bøyer av for den fremsatte innsigelsen, eller at kommunen og vedkommende organ blir enige gjennom mekling, jf. plbl. § 5-6. Ca. 30–40 planer sendes årlig til Miljøverndepartementet for sentral avgjørelse. Over tid blir rundt halvparten av innsigelsene tatt til følge av departementet.<sup>ii</sup>

Dette notatet er en orientering om innsigelsesadgangen, hjemlet i plan- og bygningsloven § 5-4, og dens rekkevidde i plansakene. Bakgrunnen for notatet er tilbakemeldinger fra USS-kommuner om at innsigelser brukes i stor grad, og at det kan synes som om innsigelse blir stadig mer aktuelt som kontrollverktøy over kommunenes arealplanlegging. Notatet er også ment å være bakgrunn for en bredere drøfting av forholdet mellom kommunene som primærplanmyndighet og statens overprøving av det lokaldemokratiske nivå.. Innsigelsesadgangen er en vesentlig del av en større debatt om arealbruk og handlefrihet – herunder INON-områder, hensynssoner, utvalgte naturtyper etc.

### **Kommunen som primær arealplanmyndighet – et lokaldemokratisk prinsipp**

Utgangspunktet for arealplanlegging i Norge er at kommunen er den primære planmyndighet. Kommunestyret skal utarbeide og vedta kommunal planstrategi, kommuneplan med arealdel og reguleringsplan. En desentralisert og lokaldemokratisk planprosess er nedfelt som et prinsipp som ligger til grunn for plan- og bygningsloven, slik det kommer til uttrykk i Ot.prp. nr. 32 (2007-2008):

*”Det er som hovedregel de folkevalgte organene i kommuner og fylkeskommuner som har ansvar for planleggingen og som vedtar planene. Planleggingen er et redskap for folkevalgte organer til å utforme og virkeliggjøre politiske mål.*

*Det er et viktig prinsipp at planleggingen skal skje mest mulig desentralt og nærmest mulig de som berøres av beslutningene. Planprosessene skal sikre åpenhet, informasjon og deltaking fra direkte berørte og andre interesserte.*

#### *Kommunenes rolle*

*Kompetansen til å gjøre planvedtak som binder arealdisponeringen er i utgangspunktet lagt til kommunene. Staten (Kongen) er planleggingsmyndighet på riksnivå, og har det administrative*



*hovedansvaret for at vedtak som treffes sentralt blir fulgt opp av planmyndighetene i den fylkeskommunale og kommunale planleggingen.”*

Kommunene må i sin arealplanlegging holde seg innenfor de føringer som legges fra statlig og regionalt nivå. Regjeringen gir som øverste forvaltningsmyndighet retningslinjer og rammer innenfor ulike sektorer som forutsettes lagt til grunn. Disse retningslinjene og rammene må være innenfor de mål og rammer som Stortinget har fastlagt.

Innsigelser kan i en viss utstrekning benyttes for de tilfeller hvor kommunene går utover disse føringene. Innsigelser begrenser kommunenes myndighet, dersom man ikke kommer til enighet i en innsigelsessak blir det ikke gjort endelig planvedtak i kommunen – da overføres vedtaksmyndigheten til Miljøverndepartementet. Miljøverndepartementet har et overordnet ansvar for at planleggingen som helhet i Norge er bærekraftig og i tråd med de forpliktelser og politiske mål som er fastsatt for bruk av arealene.

De lokale ønsker i arealforvaltningen kan stå i motstrid til nasjonale eller regionale interesser og hensyn. Bruk av innsigelse synliggjør balansegangen mellom et reelt lokaldemokrati hvor det må være et visst rom for lokale prioriteringer - selv om det kan innebære arealdisponering i strid med statlige preferanser - og de viktige nasjonale og regionale hensyn som må sette visse rammer for den lokale handlefriheten.

### **Hvem som kan fremme innsigelse**

Plbl. § 5-4 angir hvem som kan fremme innsigelse: Berørt statlig og regionalt organ kan fremme innsigelse til kommunedelens arealdel og reguleringsplanen i spørsmål av *nasjonal eller vesentlig regional betydning*, eller som av andre grunner er av *vesentlig betydning* for vedkommende organs saksområde. Andre kommuner og Sametinget kan også fremme innsigelse av spørsmål av *vesentlig betydning* for deres interesser. Hvilke organer som har innsigelseskompetanse er listet opp i vedlegg til Rundskriv T-5/95 om innsigelse.

I dette notatet er det særlig statlige innsigelser, fremmet i medhold av plbl. § 5-4 første ledd, som vil bli drøftet.. Det er statlige organer som i størst grad benytter seg av adgangen til å fremme innsigelser. I 2004 og 2005 ble det fremmet innsigelse mot om lag 33 prosent av de arealdelene og kommunedelplanene som kommunene sendte på høring. Fylkesmannsembetene fremmet om lag 41 prosent av innsigelsene. Fylkeskommunen fremmet om lag 16 prosent, og de andre statlige instansene fremmet om lag 43 prosent av innsigelsene.<sup>iii</sup>

Fylkeskommunene synes dermed å være mer tilbakeholdne med å fremme innsigelse enn statlige myndigheter. Det kan skyldes at fylkeskommunene sitter nærmere primærkommunene og i større grad søker å unngå konflikt, og kanskje også har en større respekt for de lokale prioriteringer som er gjort, også når de går imot fylkeskommunale ønsker. Riksrevisjonens undersøkelse kan tyde på dette:

*”Mange av respondentene i spørreundersøkelsene og informantene i intervjuene med fylkeskommunene og fylkesmannsetatene viser til at det er politisk tilbakeholdenhet med bruken av innsigelser i fylkestinget, blant annet fordi fylkeskommunen ikke skal være en overkommune. Derfor*



*søker fylkeskommunene å løse potensielle konflikter gjennom dialog. Fylkeskommunenes bruk av innsigelser er først og fremst knyttet til vern av kultur- og fortidsminner. Én fylkesmann uttaler at det er beklagelig at fylkeskommunen ikke kommer med egne innsigelser når det er klare konflikter med fylkesdelplanene.”*

### **Grunnlaget for innsigelse**

I medhold av plbl. § 5-4 første ledd kan det fremmes innsigelse i spørsmål som er av *nasjonal eller vesentlig regional betydning*, eller som av andre grunner er av *vesentlig betydning* for vedkommende organs saksområde. Fjerde ledd utdyper at innsigelse kan fremmes dersom planforslaget er *i strid med bestemmelser i loven, forskrift, statlig planretningslinje, statlig eller regional planbestemmelse eller overordnet plan*. Rundskriv T-5/95 punkt 2.3.2 skriver om grunnlaget for innsigelse:

*”En innsigelse skal være forankret i, og begrunnet ut fra vedtatte nasjonale eller regionale mål, rammer og retningslinjer, f.eks. av stortingsmeldinger, Regjeringens langtidsprogram, rikspolitiske retningslinjer, fylkesplaner, rundskriv og retningslinjer i tilknytning til et lovverk, slik som f.eks. vegnormalene etter vegloven eller kriterier for støy og forurensende utslipp etter forurensningsloven. En innsigelse må være knyttet direkte eller indirekte til realitetsspørsmål i planutkastet/ planforslaget og medføre følger for vedkommende myndighets saksområde.”*

Fordi planmyndigheten i utgangspunktet er kommunal, skal det vises *tilbakeholdenhet* med bruk av innsigelse, og adgangen er begrenset til *viktige tilfeller*. I Rundskriv T-5/95 står det i punkt 2.1.

*”Organer med innsigelsesadgang forutsettes å vise stor varsomhet med å overprøve kommunestyrets politiske skjønn i lokale forhold. Det er opp til vedkommende fylkeskommune, nabokommune eller statlige fagorgan å avgjøre hva som er så vesentlig at det bør føre til innsigelse og dermed avgjørelse i departementet. 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.”*

I Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) står det:

*”Statlige og regionale myndigheter kan fremme innsigelse «i spørsmål som er av nasjonal eller vesentlig regional betydning, eller som av andre grunner er av vesentlig betydning for vedkommende myndighets saksområde». Det er vedkommende myndighet selv som skjønnsmessig avgjør om et spørsmål er av nasjonal eller vesentlig regional betydning. (...)*

*Det er av flere grunner om å gjøre at bruken av innsigelse begrenses til de viktige sakene. Det er ønskelig at det innenfor hver enkelt sektor trekkes opp retningslinjer for når innsigelse skal gjøres gjeldende, slik at dette ikke skjer tilfeldig og for ulikt fra region til region. Det skal framgå klart av en innsigelse at det dreier seg om en innsigelse. Videre bør det gjøres rede for de statlige føringene som ligger til grunn for innsigelsen.”*

Av hensyn til lokaldemokratiet skal det altså vises *tilbakeholdenhet* med bruk av innsigelse, og det skal begrenses til *viktige saker*. Det at et statlig myndighetsorgan er *uenig* i kommunens arealdisponering er ikke tilstrekkelig til å fremme innsigelse dersom det aktuelle forhold ikke er av en



viss betydning for fagorganets saksområde. Når det er bestemt at arealdisponeringen skal være lokal, må det også aksepteres at kommunene gjør arealdisposisjoner som statlige organer i enkelte tilfeller ville gjort annerledes.

En problemstilling er hvordan de saker som er viktige skiller ut. Det er vedkommende myndighet som i utgangspunktet selv skjønnsmessig skal avgjøre om et spørsmål er av nasjonal eller vesentlig regional betydning, og det vil kunne oppstå uenighet om hvorvidt en sak er av slik betydning. Et fagorgan vil kanskje også mene at de fleste saker som kommer inn under dets fagområde er viktig? Når statlige myndigheter fremmer innsigelse til 47 prosent av kommuneplanene og 28 prosent av regulerings- og bebyggelsesplanene i 2008 tyder mye på det.

Innsigelser må *begrunnes*, jf. § 5-4 siste ledd, og det organ som fremmer innsigelsen må gjøre rede for de statlige føringene som ligger til grunn for innsigelsen. Kommunene bør påse at innsigelsene er tilstrekkelig grunnlagt.

### **Innsigelse som styringsverktøy – presedensvirkninger**

Ca 2 % av arealplanene (30-40 planer årlig) ender opp til sentral avgjørelse i departementet, men avgjørelsene kan få en viss betydning utover de enkeltsakene det fattes vedtak om. En innsigelse som gis medhold kan bidra til at de organer som kan fremme innsigelser øker innsigelsesfrekvensen for andre og liknende saker. En innsigelse som ikke får medhold kan dempe bruken av innsigelse for andre tilsvarende saker.

Miljøverndepartementet mener imidlertid at sakene ofte er gjenstand for en individuell vurdering som ikke nødvendigvis gir grunnlag for å overføre konklusjonen til andre tilfeller. Avgjørelser blir overtolket i begge retninger, jf. Riksrevisjonens rapport:

*”Intervjuene med fylkesmennene viser at statlig avgjørelse av innsigelser tolkes som et sterkt signal om nasjonale prioriteringer. Alle fylkesmannsembetene gir i intervjuundersøkelsen uttrykk for at Miljøverndepartementets avgjørelser i slike saker skaper presedens for videre håndtering av liknende saker i kommunene og i fylkene, og at dersom embetet ikke får medhold, vil dette innebære at praksisen endres – også hvis man mener at vedtaket er i konflikt med for eksempel rikspolitiske retningslinjer eller fylkesplaner.*

*Også Miljøverndepartementet ser at departementets avgjørelser i innsigelsessaker er et kraftig og viktig styringssignal. Departementet mener imidlertid at den sentrale innsigelsesbehandlingen i noen tilfeller bør gi presedens, i andre tilfeller ikke. I utgangspunktet skal signalene som gis gjennom innsigelsesbehandlingen i departementet, gjelde for den enkeltsaken som er til behandling, ettersom det ofte dreier seg om saker med helt spesielle utfordringer. Dersom det er behov for mer generelle styringssignaler, blir disse gitt gjennom ulike typer styringsbrev (jf. strandsonebrevne).*

*Departementet presiserer at selv om innsigelser ikke gis medhold, kan det likevel ha vært riktig av fylkesmannsembetet å bringe saken inn til departementet. Dette begrunnes med at fylkesmannsembetene har andre fullmakter enn departementet og deres jobb er i en del tilfeller å bringe saker inn til departementet. Departementet kan da komme til en annen konklusjon uten at dette, ifølge Miljøverndepartementet, betyr at fylkesmennene skal endre sin holdning til den typen*



*kommunale planer som det ble reist innsigelser til. Dette har i perioder særlig vært en utfordring i strandsonesakene, ettersom noen innsigelsessaker ble avgjort i strid med de signalene fylkemennene hadde mottatt i tildelingsbrev og annet.*

*Departementet opplever at det kan være en utfordring å formidle til fylkemennene at en spesiell avgjørelse i departementet ikke nødvendigvis betyr at politikken på området er endret.”*

Riksrevisjonen mener dette kan svekke bruk av innsigelser i den forstand at innsigelse blir benyttet i mindre grad enn det hensynet til de nasjonale interesser skulle tilsi:

*”Undersøkelsen viser at planaktørene regionalt oppfatter at Miljøverndepartementets avgjørelser i innsigelsessaker skaper usikkerhet om hvordan innsigelsesinstituttet skal praktiseres regionalt. Avgjørelser tatt av departementet kan føre til at regionale myndigheter endrer praksis når det gjelder å gi innsigelse senere. Miljøverndepartementet oppgir i intervju at dette ikke nødvendigvis er intensjonen fra departementets side. Dette kan imidlertid føre til at regionale myndigheter ikke gir innsigelse i liknende saker, selv om for eksempel fylkesmennene mener at saken er i strid med nasjonale mål. I undersøkelsen stilles det spørsmål om Miljøverndepartementets håndtering av innsigelsessaker svekker bruken av innsigelse som virkemiddel, og om departementets avgjørelser og formidling av avgjørelsene til regionalt nivå i tilstrekkelig grad bidrar til å sikre at nasjonale hensyn og interesser blir ivaretatt i arealplanleggingen.”*

Miljøverndepartementet understreker at en avgjørelse i en innsigelsessak i utgangspunktet gjelder for den enkeltsaken som er til behandling, og at mer generelle styringssignaler blir gitt gjennom ulike typer styringsbrev. Likevel får innsigelsesavgjørelser innvirkning utover den enkelte sak i større grad enn hva det er grunnlag for – i begge retninger.

Uklarhet om innsigelsenes presedensvirkning tilsier klarere presiseringer fra departementets side om den enkelte avgjørelse er ment å få innvirkning for andre og liknende saker. Dette vil også være viktig klargjøring for kommunene i arealplanleggingen – i tillegg til innsigelsesorganene.

### **Deltakelse i planprosessen før innsigelse**

Statlige og regionale myndigheter skal medvirke i planarbeidet slik at disse interesser blir tilfredsstillende ivaretatt, jf. plbl. § 3-2:

*”Alle offentlige organer har rett og plikt til å delta i planleggingen når den berører deres saksfelt eller deres egne planer og vedtak og skal gi planleggingsmyndighetene informasjon som kan ha betydning for planleggingen. (...)*

*Fylkesmannen skal påse at kommunene oppfyller plikten til planlegging etter loven. Regional planmyndighet skal veilede og bistå kommunene i deres planleggingsoppgaver.”*

Potensielle innsigelsessaker bør derfor avdekkes på et tidlig stadium i prosessen og søkes løst i en dialog.



Når planforslaget sendes på høring til statlige, regionale og kommunale myndigheter som blir berørt av forslaget, skal en eventuell innsigelse fremmes så tidlig som mulig, og senest innen den frist som er fastsatt for høringen av planforslaget, jf. plbl. § 5-4 siste ledd.

Retten til å fremme innsigelse forutsetter at de organer som krever innsigelse har deltatt i planprosessen, jf. plbl. § 5-5 siste ledd. Disse organene kan ikke fremme innsigelse dersom de ikke har gitt planmyndighetene relevant informasjon om saksforholdet underveis i planleggingen. Det forutsetter imidlertid at kommunen har oppfylt sin varslingsplikt og kravene til varsling.

Faglige myndigheter kan fremsette faglige merknader og råd. Dette er ikke innsigelser, og kommunene kan selv bestemme hvordan man vil forholde seg til disse. Fagmyndighetene må være klare på når de gir faglige råd, og når det benyttes innsigelse.

For øvrig bemerkes at det i plbl. § 5-5 er innført begrensninger i adgangen til å ta omkamper fra innsigelsesorganets side. Det kan ikke fremmes ny innsigelse mot forhold fastsatt i formål og bestemmelser som det tidligere har vært fremmet innsigelse mot, og som har blitt avgjort i løpet av de ti foregående år. Det kan heller ikke fremmes innsigelse mot forhold i plansak som det kunne ha vært fremmet innsigelse mot i forbindelse med en tidligere plan om samme forhold vedtatt i løpet av de ti foregående år. Dersom kommunen og innsigelsesorganet er uenig om adgangen til å fremme innsigelse etter denne bestemmelsen er avskåret, avgjør departementet spørsmålet.

## **Oppsummering**

På den ene siden viderefører ny plan- og bygningslov kommunen som den primære planmyndighet, og den lokale kompetansen i plansaker trekkes frem som et viktig lokaldemokratisk prinsipp som også krever tilbakeholdenhet når det gjelder bruk av innsigelse i arealsakene. Det skal bare fremmes innsigelse i *viktige* saker. Den mengden innsigelser vi har sett de senere år, tyder imidlertid på at terskelen for å fremme innsigelse i praksis er *lavere* enn det lovgiver har forutsatt. På den annen side kommer *stadig flere føringer* for arealpolitikken fra statlig hold, og Riksrevisjonen kritiserer statlige miljømyndigheter for ikke å følge opp sitt overordnede styrings- og kontrollansvar. Det reises i den forbindelse spørsmål ved om innsigelse blir benyttet i tilstrekkelig grad. Dette synliggjør et spenningsfelt mellom hensynet til lokaldemokratiske prinsipper og hensynet til nasjonal styring av arealpolitikken, og hvor kommunenes reelle handlefrihet i arealpolitikken er under et vedvarende press.

Det kan i den forbindelse være på sin plass med følgende utsagn fra flertallet i Energi- og miljøkomiteens Innst. O nr 57(2007-2008) om endringer i plan- og bygningsloven:

*"(..)alle, unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, er opptatt av at politiske avgjørelser skal fattes så nær dem det angår som mulig. Derfor er lokaldemokratiet bærebjelken i et levende folkestyre. Det lokale selvstyret må styrkes ved at kommuner og fylkeskommuner får en reell mulighet til å bestemme over politiske saksfelt der ikke hensynet til individuelle rettigheter, behov for nasjonale*



*minstestandarder, eller spesielle nasjonale interesser, tilsier at politikken må bestemmes på nasjonalt eller internasjonalt nivå.”*

Innsigelsesinstituttet bør derfor tas i bruk bare der klare nasjonale hensyn krever det.

---

<sup>i</sup> SSB/KOSTRA

<sup>ii</sup> Brev av 8.12.2004 fra MD ved statsråden til energi- og miljøkomiteen

<sup>iii</sup> KOSTRA