

**Om innsigelser i plansaker etter
plan- og bygningsloven.**

**Om oversendelse til
Miljøverndepartementet av
innsigelsessaker vedrørende arealdel
for kommuneplaner og
reguleringsplaner for avgjørelser.**

Rundskriv T-3/91
Arkiv 714.8
15. april 1991

Departementene
Fylkesmennene
Fylkeskommunene
Kommunene

- 1. OM INNSIGELSER I PLANSAKER
ETTER PLAN- OG BYGNINGSLOVEN.**
- 2. OM OVERSENDELSE TIL
MILJØVERNDEPARTEMENTET AV
INNSIGELSESSAKER VEDRØRENDE
AREALDEL FOR KOMMUNEPLANER
OG REGULERINGSPLANER FOR
AVGJØRELSE.**

Innledning

Et viktig formål med plan- og bygningsloven er å legge til rette for oversiktlige og effektive rutiner for behandling av arealdel til kommuneplaner og reguleringsplaner. Kommunene kan som hovedregel gjøre endelig planvedtak med rettsvirkning, men denne kompetanse er begrenset. Dersom det reises innsigelse mot planen fordi den er i strid med nasjonale og viktige regionale interesser, må planen sendes Miljøverndepartementet for avgjørelse. Det er derfor av stor betydning at

innsigelsesprosessen i planbehandlingen skjer på en konstruktiv måte.

Videre er det ønskelig at den sentrale saksbehandlingstid i innsigelsessaker blir så kort som mulig. Viktige samfunnsmessige forhold som sysselsetting og vernehensyn kan gjøre at endelige planvedtak blir presserende. Tilbakesendelse av saken til fylkesmannen på grunn av manglende saksdokumenter, uttalelser eller tilrådinger bør være en unødvendig forlengelse av behandlingstiden.

Vi vil i dette rundskrivet først komme inn på innsigelsesproblematikken generelt og deretter om oversendelse av innsigelsessaker til Miljøverndepartementet.

1. Om innsigelser

1.1. Samarbeid og brukermedvirkning i planleggingen

I plan- og bygningsloven er det lagt opp til en planprosess som skal sikre at alle berørte interesser kommer inn så tidlig som mulig i planleggingen, jf. f.eks. § 10-1 tredje ledd, § 12-3, § 16, § 19-3 annet ledd, § 19-4 første ledd, § 20-2 annet ledd, § 20-5 og § 27-1 nr. 1 siste ledd.

P.g.a. det omfattende samarbeid og den brukermedvirkning som skal skje i planleggingen etter nevnte bestemmelser, er det klart at

det vil komme innvendinger mot planer fra berørte personer, organisasjoner og offentlige myndigheter som ledd i planprosessen.

1.2 Innvendinger mot planer før kommunestyret fatter planvedtak

Dette kan skje i form av protester, faglige råd og innsigelser.

Protester kan komme fra ulike *privat hold* og kan påvirke de kommunale organers planvedtak. Men de har ingen rettsvirkning.

Faglig råd kan komme både fra *privat og offentlig hold* og kan påvirke planvedtakene. Men de har heller ikke rettsvirkning.

Innsigelser kan *bare* komme fra *offentlig hold* og innebærer at kommunens egengodkjenningskompetanse av planer bortfaller. Innsigelser har således rettsvirkning.

Merknad:

Dette rundskrivet omhandler ikke klageadgangen over kommunestyrets egengodkjente reguleringsplanvedtak, jfr. plan- og bygningsloven § 27-3 annet ledd.

1.3. Innsigelse - når og fra hvem

Innsigelse kan fremmes i tre tilfeller:

- 1) Etter § 20-5 femte ledd til kommuneplanens arealdel.
- 2) Etter § 27-2 nr. 2 første punktum til reguleringsplan.

3) Etter § 28-2 fjerde ledd til bebyggelsesplan.

Myndighet til å gjøre innsigelse til kommuneplanens arealdel er lagt til fylkeskommunen eller berørte statlige fagmyndigheter. Det samme gjelder for reguleringsplaner, men for denne plantypen er i tillegg nabokommunene gitt myndighet til å gjøre innsigelse.

Et sentralt spørsmål er hvilke organer som regnes som berørte statlige fagmyndigheter og som har innsigelsesmyndighet.

Av det som tidligere er nevnt om innsigelses-systemet som en del av planprosessen, framgår at det bør være det organ som også ellers er utpekt som kommunens kontakt for vedkommende sektor, som gis myndighet til å gjøre innsigelse. Det er videre forutsatt fra Miljøverndepartementets side at det er vedkommende statlige fagorgan på fylkesnivået som bør ha innsigelseskompetanse. Er det ikke noe organ på fylkesnivå bør myndigheten legges til et organ på regionalt nivå eller på sentralt hold, f.eks. direktorat. For kulturminnevernet har Miljøverndepartementet etablert en ordning som innebærer at Riksantikvaren (direktoratet) der nasjonale verneinteresser er berørt kan reise innsigelse. Dette er fordi den statlige fagmyndigheten generelt er lagt til fylkeskommunalt nivå.

For at dette skal kunne fungere i praksis er det kun ett statlig fagorgan som i utgangspunktet kan reise innsigelse på den enkelte

sektors vegne. Det er altså ikke adgang til såkalt kjedeinnsigelse innen samme forvaltningsområde. Ryddighet her er av avgjørende betydning for å kunne fastslå om kommunens egegodkjenningskompetanse foreligger, jf. PBL § 20-5 fjerde og femte ledd og § 27-2 nr. 2.

Når det gjelder spørsmålet om hvilket organ som skal ivareta innsigelseskompetansen for de enkelte statlige sektorer, er det de enkelte fagdepartementer som må klargjøre hvilket organ som er best egnet til å ivareta sine interesser. Det er viktig at dette blir klarlagt overfor kommunene. Som nevnt er det imidlertid forutsatt å være et organ på fylkesnivå der hvor slikt finnes. Typiske eksempler i så måte er vegsjefen, fylkeslandbruksstyret og fylkesmannen som fagsjef for de avdelinger som hører under fylkesmannsembetet. Fylkesfriluftsnemnda har selvstendig rett til å reise innsigelse etter spesiell bestemmelse i friluftslovens § 22. Vi viser ellers til Ot.prp. 56 (1984-85) om plan- og bygningslov side 122 om aktuelle statlige fagmyndigheter i plan-sammenheng. Miljøverndepartementet vil senere i samråd med de øvrige departementer sende en ajourført liste over de statlige organer som kommunene skal kontakte i plansaker.

1.4. Spesielt om fylkesmannens rolle som innsigelses myndighet og som megler

Fylkesmannens miljøvernavdeling er en meget aktuell samarbeidspartner for kommunene i plansaker. Men det er fylkesmannen

som fagmyndighet og ikke miljøvern-avdelingen som har innsigelsesmyndighet i plan-saker.

Når miljøvern-avdelingen fremmer innsigelse skjer det følgelig på fylkesmannens vegne, altså etter fullmakt fra fylkesmannen. Det vil derfor være naturlig at fylkesmannen i den forbindelse gir retningslinjer for saksbehandlingsrutiner både generelt og for bestemte sakstyper. Det er imidlertid viktig at miljøvern-avdelingens faglige uttalelse følger saken.

Kommunen har ikke myndighet til å se bort fra en innsigelse. Mener kommunen at det organ som gjør innsigelse ikke har innsigelsesmyndighet eller at innsigelsen ikke er tilstrekkelig saklig begrunnet, kan ikke kommunen se bort fra innsigelsen. Den vil måtte ta opp spørsmålet med vedkommende organ eller fylkesmannen, uansett hvor innsigelsen kommer fra og på hvilket grunnlag den er fremmet.

Kommunen og vedkommende innsigelsesorgan må alltid søke å bli enige om en løsning. En innsigelse kan derfor når som helst i planprosessen trekkes tilbake. Hvis det ikke blir enighet mellom kommunen og statlig fagorgan under utarbeidelsen av planforslaget, må gjenstående konflikter søkes løst lokalt gjennom megling. Megling forutsettes, som tidligere også etter bygningsloven, foretatt av fylkesmannen med nødvendig planfaglig

bistand av fylkeskommunen. Megling bør som hovedregel gjennomføres etter at planforslaget er behandlet av bygningsrådet og før kommunestyret fatter sitt vedtak. Det er meget viktig at dette følges opp i praksis. Når fylkesmannen finner det hensiktsmessig skal fornyet megling gjennomføres også etter kommunestyrevedtaket.

Fylkesmannen må også søke konfliktløsning hvor han selv har fremmet innsigelse f.eks. på miljøvernavdelingens fagfelt. Noe inhabilitetsspørsmål i forvaltningslovens forstand oppstår ikke i den forbindelse.

Megling er ikke lovbestemt og det er således ikke noen formell feil at megling ikke er foretatt. Men det er fra departementets side et sterkt ønske at fylkesmannen bistår her på en konstruktiv måte og i tilfelle megling ikke lykkes, fremmer en klar og begrunnet tilråding til departementet. Departementet legger stor vekt på dette.

De konflikter med statlige organer som fører til at saken må behandles av departementet, bør ikke være bagatellmessige. Det bør så langt det er mulig søkes å komme til forståelse lokalt, bl.a. for å unngå en unødvendig forlengelse av planbehandlingen. Departementet kan sende planen tilbake dersom uoverensstemmelsene er helt bagatellmessige og ikke i strid med nasjonale og regionale interesser eller når det av andre grunner er rimelige muligheter for å komme til en forståelse på lokalt plan.

1.5 Kort oppsummering om innsigelser:

- Innsigelser innebærer at kommunens egen-godkjenningsskompetanse av kommunale arealdisponeringsplaner bortfaller.
- Myndigheten til å gjøre innsigelser er en del av planprosessen og skal kun anvendes ved viktige konfliktsaker.
- Det må klargjøres i planuttalelser at det gjøres innsigelse i motsetning til faglig merknad, og gis en skikkelig begrunnelse for innsigelsen. Ordet «innsigelse» må brukes.
- Berørte statlige fagorganer har, foruten fylkeskommune og nabokommune, adgang til å gjøre innsigelse. Med berørt statlig fagmyndighet forstås det organ sentrale myndigheter har utpekt til å ivareta vedkommende myndighets faglige interesser.
- Fylkesmannen har som statlig fagmyndighet innsigelsesmyndighet og har en viktig meglingsfunksjon i *alle* plansaker, hvor det foreligger konfliktsituasjoner.

2. Om oversendelse til Miljøverndepartementet av innsigelsessaker

Vi ber om at oversendelsen av arealdelen for kommuneplaner og reguleringsplaner med innsigelser følger denne prosedyren:

2.1. Kommunen sender planen til fylkeskommunen. Dersom fylkeskommunen har reist innsigelse, sendes saken direkte til fylkesmannen.

Kommunen må i sitt oversendelsesbrev gjøre

utfyllende rede for konflikten og kommunens begrunnelse for ikke å ta hensyn til innsigelsen. Kommunen må her gi en saksfremstilling og med slike dokumentasjoner at fylkeskommunen, fylkesmannen og departementet får et fullstendig bilde av konflikten og kommunens behandling av denne.

Gjenpart av brevet sendes til den fagmyndighet som har innsigelse.

Når saken sendes fra kommunen for viderebehandling, skal alle saksdokumentene være ordnet i kronologisk rekkefølge med nødvendige kartbilag og dokumentliste. Det må herunder foreligge uttalelse fra de myndigheter og organisasjoner m. v. som har interesser i saken samt uttalelser fra de privatpersoner som har engasjert seg i saken. Kommunen må videre gjøre rede for planforslagets forhold til overordnede planer, rikspolitiske retningslinjer, tidligere planer og pågående planarbeid.

- 2.2. Fylkeskommunen gir en planfaglig vurdering, herunder også av forholdet til fylkesplanen og statlige retningslinjer m.v., gir tilråding i saken, og sender denne til fylkesmannen med gjenpart til kommunen og den fagmyndighet som har gitt innsigelse.

2.3. Fylkesmannen må i sitt oversendelsesbrev til departementet oppsummere hovedpunktene i saken og med opplysninger om bakgrunnen for planforslaget, herunder:

- 1) Hvem som har avgitt innsigelser
- 2) Hva innsigelsene gjelder
- 3) Overordnet plangrunnlag samt tidligere planer for området
- 4) Sakens behandling i kommunen
- 5) Forholdet til eventuelt andre spørsmål som må ses i sammenheng med den aktuelle sak som f.eks. gitte eller omsøkte konsesjoner etter forurensningsloven og samtykke etter etableringsloven, statlig eller fylkeskommunal økonomisk støtte til planarbeid, tiltaksarbeid eller grunnnerverv innen eller nær planområdet
- 6) Når megling ble foretatt samt hvem som deltok og resultatet av denne
- 7) Fylkeskommunens planfaglige uttalelse
- 8) Fylkesmannens samlede vurderinger av saken samt tilråding om vedtak i saken.

Brevet fra fylkesmannen sendes departementet med gjenpart til kommunen, den myndighet som har reist innsigelse og fylkeskommunen.

3. Oppfølging

Vi ber om at alle adressater som ledd i en enklere og mer effektiv saksbehandling gjør sitt til å følge opp dette rundskrivet og underretter sine ytre etater som har innsigelsesmyndighet.

Med hilsen

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Thorbjørn Berntsen', written in a cursive style.

Thorbjørn Berntsen

Flere eksemplarer av denne publikasjonen kan bestilles fra:
Statens forurensningstilsyn (SFT)
Strømsvn. 96, Postboks 8100 Dep., 0032 OSLO 1
Tlf. (02) 57 35 94 - Telefax (02) 67 67 06
Grafisk utforming - omslag: Stayer a.s