



DET KONGELIGE
MILJØVERNDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 31

(2003–2004)

Om lov om endringer i plan- og bygningsloven (klage og innsigelse)

*Tilråding fra Miljøverndepartementet av 16. januar 2004,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Bondevik II)*

1 Hovedinnholdet i proposisjonen

I proposisjonen foreslår Miljøverndepartementet enkelte tilføyelser i plan- og bygningslovens planbestemmelser for:

- å begrense muligheten for å fremme innsigelse i plansaker som allerede har vært avgjort gjennom innsigelse, eller er fastlagt i plan som det kunne vært reist innsigelse mot. Dersom det etter 10 år fra innsigelsen er avgjort eller tidligere plan er vedtatt foreligger vesentlige endringer i forutsetningene for vedtaket, gjelder ikke denne begrensningen.
- å begrense muligheten for gjentatte forvaltningsklager slik at det ikke kan klages på forhold i en plansak som er avgjort tidligere gjennom innsigelse eller klage på reguleringsplan eller bebyggelsesplan.

Forslagene er ledd i arbeidet med å effektivisere plan- og byggesaksbehandlingen gjennom å hindre «omkamper» om spørsmål som allerede er avgjort tidligere i planprosessen. De bygger på forslag fra planlovutvalget, og har vært på høring med særskilt frist under høringen av NOU 2003:14 Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II.

Proposisjonen redegjør også kort for de økonomiske, administrative og miljømessige konsekvensene av lovforslaget.

2 Bakgrunnen for lovforslagene

2.1 Tiltak for raskere behandling av plan- og byggesaker

Forslagene utfyller og kompletterer de lovendringer Regjeringen nå har iverksatt for en raskere og mer effektiv plan- og byggesaksbehandling. Hensikten er at kommunenes saksbehandling skal gjennomføres uten unødige forsinkelser og saksbehandlingsledd. Det vises til Ot.prp. nr. 113 (2001–2002) om tidsfrister i planleggingen og om kart og stedfestet informasjon, Ot.prp. nr. 112 (2001–2002) om tidsfrister i byggesaker, forenklinger m.m., og til ikrafttreddeskriv T-2/03 fra Miljøverndepartementet og H-13/03 fra Kommunal- og regionaldepartementet om lovendringene.

Planlovutvalget som ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 23. oktober 1998, har i sin endelige innstilling av 13. mai 2003 formulert konkrete lovforslag om begrensning av adgangen til gjentatt klage og innsigelse på samme forhold. Tidligere har Næringslovutvalget i en rapport som ble avgitt og sendt på høring sommeren 1993, gitt uttrykk for at avgjørelser bør følges opp i beslutninger på senere tidspunkt og på lavere trinn i beslutningskjeden når et spørsmål er avgjort tidligere i en prosess. Næringslovutvalget mente også at det ikke bør være anledning til å påklage en avgjørelse i flere omganger.

Miljøverndepartementet ønsker å fremme de to forslagene fra planlovutvalget nå i sammenheng med at de øvrige regelverksforenklingene blir iverksatt. Disse forslagene kan etter Miljøverndepartementets syn ses uavhengig av Planlovutvalgets øvrige forslag, men ordlyden må tilpasses eksisterende paragrafer og lovtekst. Det vil være en klar effektivisering og forbedring å slå fast i loven at det ikke kan klages på, eller fremmes innsigelse til forhold som allerede er avgjort ved slik behandling.

Oppfølgingen av planlovutvalgets samlede forslag vil bli vurdert etter at høringsuttalelsene foreligger i sin helhet etter utløpet av høringen i desember 2003.

Forslagene som fremmes i denne proposisjonen har i hovedsak fått bred tilslutning i høringen, med noen merknader som fremgår av omtalen av det enkelte forslag til bestemmelser. En del høringsinstanser har synspunkter på at enkelte forslag fra planlovutvalget tas ut til egen og fremskynnet behandling.

Det har kommet inn 105 høringsuttalelser (jf. vedlegg 1), hvorav 15 fra departementer, 14 fra direktorater og statlige tilsyn, 9 fra fylkesmenn, 10 fra fylkeskommuner, 26 fra kommuner, 21 fra foreninger, forbund og organisasjoner, 8 fra råd og institutter og 2 fra eiendomsutviklingsselskaper.

3 Innsigelse

3.1 Innledning

Myndigheter har mulighet for å fremme innsigelse til kommunale planer. Det er eksempler på at det i forbindelse med utarbeiding av en reguleringsplan fremmes ny innsigelse om et forhold som anses avklart gjennom innsigelsesbehandling i forbindelse med arealdelen av en kommuneplan. Ut fra behovet for påregnelighet og effektivitet i planbehandlingen er det ønskelig å hindre at myndigheter fører «omkamp» om allerede avgjorte spørsmål. Slik gjentatt behandling medfører en unødig tids- og ressursbruk både for myndigheter og private som berøres. Det er behov for å klargjøre i loven at det ikke skal være adgang til å fremme innsigelse til arealbruk eller planbestemmelser som er avgjort i en tidligere plansak. En slik bestemmelse vil føre til at myndigheter med innsigelsesrett må klargjøre sitt syn tidlig i planprosessen. Ulike interesser kan bli sett i sammenheng, og en skaper større forutsigbarhet for berørte ved å hindre at viktige hensyn først bringes inn på et sent tidspunkt i behandlingen av en sak.

3.2 Gjeldende rett

Ordningen med innsigelse ble som generell ordning innført i plan- og bygningsloven av 14. juni 1985 da alle kommuner fikk myndighet til selv å vedta sine arealplaner med rettsvirkning. Tidligere stadfestet departementet som hovedregel slike planer. For å sikre at statlige, regionale og andre kommuners interesser blir tilstrekkelig ivaretatt i kommunale arealplaner fikk imidlertid disse myndigheter adgang til å fremme innsigelse. Det innebærer at avgjørelsen i departementet nå bare treffes i de plansakene hvor det er uenighet mellom kommunen og andre myndigheter. Innsigelse er således en modell for konfliktløsning som flytter vedtaksmyndigheten i de aktuelle plansaker fra kommunen til sentralt nivå.

Innsigelse kan fremmes mot forslag til:

- kommuneplanens arealdel etter lovens § 20-5 femte ledd
- reguleringsplan etter § 27-2 nr. 2 første punktum
- bebyggelsesplan etter § 28-2 fjerde ledd.

En innsigelse skal i hovedsak være forankret i og begrunnet ut fra vedtatte nasjonale eller regionale mål, rammer og retningslinjer, fylkesplan, kommuneplan eller av hensyn til forhold i en nabokommune. Forutsetningen er at vedkommende organ som fremmer innsigelse gjør dette for å ivareta de aktuelle forvaltnings- og myndighetsinteresser på sitt ansvarsområde. En innsigelse må være knyttet direkte eller indirekte til realitetsspørsmål i den foreslåtte plan.

Etter loven er det en forutsetning at arbeidet med en konkret plan skal ta utgangspunkt i de rammer, mål og planer som foreligger på høyere nivå. Dette gir rammer og større forutsigbarhet ved utformingen av den mer detaljerte planen.

Vilkårene for å fremme innsigelse er nærmere presisert i rundskriv T-5/95 fra Miljøverndepartementet.

Innsigelse gjelder i utgangspunktet forholdet mellom myndigheter, men får indirekte virkning for private parter ved at behandlingstiden for planen blir lengre. Loven ble endret fra 1. juli 2003 slik at det er gjort klart at innsigelser må fremmes innenfor den fristen som er satt for å gi uttalelse til kommunens planforslag.

3.3 Planlovutvalgets forslag

Planlovutvalget har i § 1-14 i sitt lovforslag om ny plandel av plan- og bygningsloven formulert en bestemmelse om at det ikke skal kunne fremmes inn-

sigelse mot forhold som tidligere har vært gjenstand for innsigelse og avgjørelse som innsigelsesak.

Utvalget sier følgende i sin merknad til bestemmelsen (NOU 2003:14 side 263):

«I *sjette ledd* foreslår utvalget at det ikke kan fremmes ny innsigelse mot forhold som tidligere har vært gjenstand for innsigelse og blitt avgjort av departementet. Formålet med denne bestemmelsen er økt effektivitet og forutsigbarhet i planleggingen. Dette kan for eksempel gjelde når det har vært reist innsigelse mot arealdel av en kommuneplan, som avgjøres av departementet, og det senere utarbeides en områdeplan som er i samsvar med departementets vedtak. Det samme må gjelde dersom partene er blitt enige gjennom mekling. For eksempel skal en statlig myndighet ikke kunne kreve «omkamp» om et spørsmål hvor den tidligere har godtatt en bestemt løsning gjennom mekling. Men dersom kommunen på sin side har skiftet mening, og alle parter er enige, kan en naturligvis i en ny plan komme fram til en annen løsning enn tidligere bestemt.»

3.4 Høringsinstansenes syn

Planlovutvalgets forslag om at det ikke kan fremmes innsigelse om forhold som tidligere er avgjort støttes i det vesentlige av de fleste av høringsinstansene, eller de har ikke merknader eller kommentarer til forslaget. Det antas at forslaget vil bidra til mer effektive og forutsigbare prosesser. Enkelte understreker at det er viktig at fagmyndigheter blir invitert til, og deltar aktivt i planprosessen på et tidlig tidspunkt.

Haram kommune uttaler:

«Vi støtter forslaget til lovtekst og meiner at paragrafen kan bidra til å stramme opp praksisen rundt innsigelser, og gi ei meir forutseieleg planlegging. Det er viktig å understreke at innsigelser bør vere unntaket.»

Oslo kommune uttaler:

«Foreslått endring om at det ikke kan fremmes innsigelse mot forhold som tidligere er behandlet og avgjort, vil sammen med vedtatt endring føre til at eventuelle innsigelser fremmes tidlig i planprosessen og at unødig behandling av forhold som allerede er avklart unngås. Oslo kommune er positiv til forslaget som vil være med å effektivisere planbehandlingen og gjøre den mer forutsigbar.»

Fylkesmannen i Oslo og Akershus uttaler:

«Fylkesmannen slutter seg til forslaget. Vi påpeker at dette er helt i tråd med det embetet har lagt til grunn for sin innsigelsespraksis.»

Næringslivets hovedorganisasjon uttaler:

«NHO gir sin fulle tilslutning til forslaget om å begrense innsigelsesmuligheten når det gjelder forhold som har vært gjenstand for innsigelse og blitt avgjort av departementet. Dagens regler, som gir utstrakt mulighet til «omkamp» skaper en uforutsigbarhet for bl.a. næringslivet, og legger forholdene til rette for trenering i for stor grad. Vi ser derfor positivt på at bestemmelsen kan bidra til mer effektiv, og derigjennom mindre ressurskrevende planprosess.»

Ingen høringsinstanser går direkte imot, men en del har forbehold mot utformingen av forslaget til bestemmelse, eller at det er tatt ut av helheten i planlovutvalgets forslag. Enkelte statlige organ er forbeholdne til å begrense innsigelsesadgangen i for sterk grad. Enkelte viser også til at planlovutvalget har forslag om styrket oppstartfase med regler for gjensidig forpliktende deltakelse som en premiss for å begrense innsigelsesadgangen i senere stadier og ledd i saksbehandlingen. Flere natur- og friluftsansjoner uttrykker bekymring over at forenklingstiltakene gjennomføres uten at plankvaliteten som planlovutvalgets lovforslag legger opp til er på plass, og at forhold som burde være gjenstand for innsigelse kan passere uten at aktuelle myndigheter eller organisasjoner kan sikre viktige natur-, miljø eller friluftsverdier.

En rekke instanser gir uttrykk for at det kan oppstå uklarhet om hva som er samme forhold og således tidligere avgjort. De gir uttrykk for at bestemmelsen ikke må gis en for vid tolkning og at den må være entydig, slik at det går klart frem hva som skal legges i samme forhold.

Enkelte høringsinstanser peker på behov for klargjørende kriterier i forhold til spørsmål om å tidsbegrense virkning av tidligere innsigelsesbehandling. Nye planforutsetninger, nye verdivurderinger, ny kunnskap og avdekking av forhold som ikke var kjent da forrige plan ble utarbeidet må kunne tas i betraktning ved utarbeidingen av den nye planen og ved eventuell vurdering av innsigelse.

Enkelte av instansene gir også støtte til forslag fra et mindretall i planlovutvalget til nytt 8. ledd i § 1-14 om at retten til å fremme innsigelse faller bort dersom kravet til deltakelse i planprosessen ikke er oppfylt.

3.5 Departementets merknader

Departementet viser til planlovutvalgets forslag og mener det vil være et bidrag til å effektivisere plan-

leggingen etter plan- og bygningsloven. Som pekt på av flere høringsinstanser, kan dette forslaget etter departementets vurdering ses uavhengig av de øvrige forslagene fra planlovutvalget. Departementet viser til at det er bred støtte til forslaget, og går inn for dette med de endringer som er nødvendig for å tilpasse det til dagens lov. Det innebærer en klargjøring av at forhold som tidligere er avgjort i forbindelse med behandling av innsigelsessak ikke skal kunne tas opp på ny.

Ulike høringsinstanser peker på kan det oppstå uklarhet omkring hva som er forhold som er avgjort tidligere. De mener dette må klargjøres nærmere, enten i loven eller gjennom forskrift. Departementet legger til grunn at det ikke kan reises innsigelse mot en plan som er i samsvar med den arealbruk som er vist, eller de planbestemmelser som framgår av en plan slik den er godkjent ved behandling av en innsigelse, herunder i forbindelse med mekling hos fylkesmannen. Det gjelder selv om en myndighet ønsker å ta opp et annet forhold enn det den opprinnelige innsigelsen gjaldt. Viser en ny plan en annen arealbruk, eller inneholder nye bestemmelser som gjør at planen får et innhold som klart ikke kunne forutsees i forbindelse med behandlingen av den tidligere planen, vil det kunne reises innsigelse dersom det nye innholdet medfører at planen er klart i strid med nasjonale eller regionale retningslinjer eller interesser. Forslaget til ny bestemmelse har til formål å hindre «omkamp» om spørsmål som er avklart i forbindelse med en forutgående plan. Den skal også hindre at myndigheter lar være å fremme innsigelse til en plan i påvente av en mer detaljert plan, når det forholdet en ønsker å reise innsigelse mot framgår av den første planen. Dersom kommunen på ny fremmer en plan i strid med en innsigelsesavgjørelse, kan det fremmes fornyet innsigelse mot en slik plan.

Ulike høringsinstanser har reist spørsmål om innsigelsesmyndighetene skal være avskåret fra å fremme innsigelse uavhengig av hvor gammelt planvedtaket er, eller om det er kommet til nye forhold og forutsetninger som tilsier at vurderingen av planen kan bli en annen enn på vedtakstidspunktet. Etter departementets mening kan det foreligge situasjoner der en myndighet ikke bør avskjæres muligheten for å fremme innsigelse til en nyere plan dersom den er basert på en foreldet plan. For at planleggingen skal bli forutsigbar, må det ha gått en tid etter at planen er vedtatt uten at planer om utbygging er godkjent før det kan være aktuelt å ta opp spørsmålet på ny, og da basert på vesentlige endringer i forutsetningene for det opprinnelige planvedtaket. Departementet anser at 10 år er et rimelig tidsrom. Det gir private utbyggere rimelig

forutsigbarhet ved gjennomføring av tiltak i denne perioden. Samme tidsramme gjelder også for hvor lenge en reguleringsplan kan nyttes som ekspropriasjonsgrunnlag. Dersom nasjonale eller viktige regionale hensyn likevel er oversett i planprosessen, gir loven en mulighet for Miljøverndepartementet til å gripe inn og vurdere om en egengodkjent kommunal plan bør omgjøres.

Dersom en berørt myndighet og kommunen ikke blir enige om hvorvidt et spørsmål er avklart gjennom tidligere planbehandling, bør saken sendes til departementet for avklaring, dersom det ikke blir enighet gjennom mekling lokalt. Dette foreslås tatt inn i lovteksten. Dette innebærer at kommunen når det er uenighet om det er grunnlag for å avskjære en innsigelse, bør forelegge spørsmålet for departementet så raskt som mulig. Dette bør skje innen fristen for å fremme innsigelse løper ut, av hensyn til den videre behandling. Får kommunen medhold av departementet, kan planen vedtas av kommunen. Får innsigelsesmyndigheten medhold i spørsmålet om innsigelsesrett, videreføres behandlingen av saken som innsigelsessak i departementet, dersom ikke kommunen velger å ta innsigelsen til følge.

Nærmere avklaring av hvordan bestemmelsen best kan forvaltes for å imøtekomme formålet med lovendringen, og nærmere presisering av hva som ligger i «samme forhold», vil Miljøverndepartementet ta opp i samarbeid med berørte departementer gjennom veiledning overfor de myndighetene som har innsigelseskompetanse. Om nødvendig vil departementet konkretisere dette gjennom forskrift.

Forslaget til bestemmelse på dette punkt innarbeides i gjeldende plan- og bygningslov. De aktuelle bestemmelser er § 20-5, § 27-2 og § 28-2.

4 Klage

4.1 Innledning

Særlig fra byggebransjen er det fremhevet som unødig tidsforsinkende og fordyrende at forhold som er avgjort i tidligere sak tas opp som ny klagesak når neste trinn i sak vedrørende avklaring av et byggeprosjekt skal avgjøres. Det kan for eksempel gjelde når bebyggelsesplan vedtas med grunnlag i en tidligere avgjort reguleringsplan. Det er også aktuelt ved godkjenning av byggesøknad på grunnlag av en reguleringsplan eller bebyggelsesplan som er avgjort ved klage.

4.2 Gjeldende rett

Forvaltningslovens § 28 og plan- og bygningslovens § 15, § 27-3, § 28-1 nr. 2, § 28-2 og § 33 fastslår at kommunale enkeltvedtak om reguleringsplan, bebyggelsesplan, mindre vesentlig endring av reguleringsplan og midlertidig bygge- og deleforbud kan påklages på ordinær måte.

Videre kan fylkeskommunen og statlige organ etter § 15 klage på vedtak etter loven, det vil primært si kommunale enkeltvedtak, dersom vedtaket direkte berører vedkommende myndighets saksområde.

I en særskilt bestemmelse i lovens § 20-5 nien- de ledd er det fastsatt at det ikke er anledning til å klage over kommunestyrets vedtak om arealdel av kommuneplan.

Plan- og bygningslovens regler om klage må ses i sammenheng med bestemmelsene om innsigelse og departementets mulighet til å innkalle og endre eller oppheve kommunale planer som er i strid med nasjonale og viktige regionale interesser.

4.3 Planlovutvalgets forslag

Planlovutvalget har i § 1-15 i sitt lovforslag, om forholdet til forvaltningsloven og klage, en bestemmelse om at det ikke skal kunne klages på forhold som er avgjort tidligere gjennom klage eller innsigelse.

Utvalget sier følgende i sin merknad til bestemmelsen (NOU 2003:14 side 265):

«*Andre punktum* innebærer imidlertid en prinsipielt viktig begrensning i klageretten. Det kan ikke klages på forhold som er avgjort tidligere gjennom klage eller innsigelse. Formålet med denne bestemmelsen er å øke forutsigbarheten og effektiviteten i plansystemet. Bakgrunnen er at samme spørsmål ofte kan komme opp i flere planomganger, særlig der overordnet plan krever at det utarbeides en mer detaljert plan – gjerne områdeplan eller detaljplan, eller hvor en revidert plan viderefører deler av tidligere plan. I slike tilfelle bør adgangen til «omkamp» begrenses. For å vareta interessene til de som berøres negativt av et planvedtak, må uttrykket «forhold som er avgjort tidligere» ikke gis en for vid tolkning. Det er realiteten i den nye planen, sett i forhold til den tidligere, som er avgjørende – ikke de formelle betegnelser. Dersom den nye planen for eksempel innebærer at et område satt av til boligformål gis en vesentlig forskjellig utnyttingsgrad enn den tidligere planen, må de som har ulemper av denne endringen, kunne påklage denne delen av vedtaket. Det samme gjelder for eksempel om et tiltak som er foreslått i en detaljplan er vesentlig for-

skjellig i plassering og utforming enn det som kom til uttrykk, eller ble klart forutsatt, i en tidligere områdeplan, selv om arealformålet er det samme. Utvalget mener også begrensningen bare skal gjelde der spørsmålet tidligere har vært gjenstand for klage eller innsigelse. Det skal med andre ord alltid være en mulighet til å klage på et planvedtak. Spørsmålet om det klages på forhold som er avgjort endelig tidligere, må vurderes i forbindelse med behandling av realiteten i klagen.»

4.4 Høringsinstansenes syn

Hovedtyngden av høringsuttalelsene støtter eller har ingen merknader til forslaget om å begrense klageadgangen. De mener det vil bidra til mer effektive og forutberegnelige planprosesser og til større forutsigbarhet for private interesser i et planområde.

Norske Boligbyggelags Landsforbund uttaler:

«Vi gir vår klare tilslutning til forslaget om at det ikke skal være anledning til å klage på et forhold som er avgjort tidligere gjennom klage eller innsigelse. Forslaget vil føre til større effektivitet og forutsigbarhet i planprosessen.»

Trondheim kommune sier i sin høringsuttalelse:

«Trondheim kommune mener dette er meget konstruktive endringer som ivaretar alle parter på en korrekt og mer ryddig måte. At det etter gjeldene regelverk er mulig å gjennomføre omkamper om vedtatte planer, både hva gjelder prinsipper og konkrete løsninger, skaper først og fremst en meget uheldig uforutsigbarhet og dernest bidrar slike omkamper til unødvendig ressursbruk i forvaltningen. Det er verdt å poengtere at dagens uforutsigbarhet i like stor grad er et problem for ulike private interesser i en plansak som for de formelle offentlige forvaltningsorganene.»

Av de som støtter planlovutvalgets forslag er det mange som peker på at det er behov for å klargjøre og angi kriterier for hvilke saker som kan påklages og hva som er tidligere avgjorte saker og forhold. Mange gir uttrykk for at det i stor utstrekning er de samme problemstillinger og kriterier som er aktuelle når det gjelder innsigelser, jf. de konkrete forholdene som er omtalt foran under kapittel 3.4.

En del instanser mener avskjæring av klagerett i forhold til tidligere avgjorte spørsmål vil gi et komplisert system med flere runder med saksbehandling. Enkelte uttaler at der det er tvil om forholdet er avgjort tidligere kan det ofte være mer hensikts-

messig å gå rett på behandling av realiteten i klagen.

Enkelte statlige organ og private organisasjoner har betenkeligheter med forslaget, spesielt at avgjørelser om innsigelse skal avskjære klageadgangen. Det vises her til rettssikkerhetsprinsipper. Andre er i mot en slik begrensning ut fra at andre parter og organisasjoner med videre må kunne klage ut fra *sine* interesser og at berørte ikke i praksis må avskjæres klagerett på forhold som berører dem når det kommer til allmenn kunnskap. En parts klagerett må ikke kunne brukes opp av annen part i en tidligere sak. Det fremheves også at allmenne/ideelle organisasjoner må ha samme posisjon og status som utbygger/nabo, og at det er en viktig demokratisk rett å kunne klage. Enkelte gir uttrykk for at det er grunn til å frykte at miljøinteresser vil kunne bli skadelidende.

Flere instanser understreker at det må skilles mellom innholdsmessige føringer fra tidligere klageavgjørelser, og føringer fra klagesaker som er avgjort i forhold til prosessmessige spørsmål. Det pekes på at klager på saksbehandling, og avgjørelser om slike forhold ikke tillegges materielle føringer for senere saker.

4.5 Departementets merknader

Departementet slutter seg i hovedsak til planlovutvalgets forslag om at det ikke kan klages på forhold som tidligere er avgjort gjennom klage eller innsigelse og viser til utvalgets merknader på dette punktet. Når det gjelder kommuneplanens arealdel skal likevel ikke departementets innsigelsesbehandling avskjære senere klage på reguleringsplan eller byggesaksnivå. Dette skyldes at behandlingsreglene for kommuneplanen ikke inneholder krav til varsling av den enkelte som er berørt av planen og at det heller ikke er klagerett.

En slik lovendring vil markere at et vedtak bare kan påklages og overprøves i klageinstansen en gang, og at planvedtak avgjort etter innsigelse er endelig. Begrensningen i klageretten gjelder imidlertid bare i de tilfeller der et spørsmål tidligere har vært avgjort ved klage eller innsigelse. Uenighet mellom kommunen og innsigelsesmyndigheter om arealbruken skal avgjøres av departementet. Der som departementet har tatt stilling til en arealbrukskonflikt gjennom en innsigelsesbehandling, er det ikke rimelig at samme forhold skal kunne tas opp til ny prøving i forbindelse med en senere plan eller enkeltsak som bygger på departementets avgjørelse. Det avskjærer imidlertid ikke muligheten for å klage på andre forhold og nye elementer i en senere plan (se nedenfor).

Departementet mener at en slik klargjøring vil kunne gi en raskere realitetsavklaring i mange saker, og redusere omfanget av unødvendige klager. Dette er også i samsvar med systemet i forvaltningsloven. Gjeldende system, med trinnvis arealavklaring og byggesaksbehandling, gir i dag en faktisk mulighet til å ta opp klage på samme forhold gjennom flere ledd i saksbehandlingen. Forslaget fjerner denne muligheten.

For at alle aktuelle parter skal ha reell mulighet til klage, må kommunen være nøye med å varsle alle parter om klageretten i forbindelse med en plan, og om at eventuelle klager som kommer inn og avgjøres vil bety at samme forhold heller ikke kan påklages av andre parter på et senere trinn. Under forutsetning om at varslingsrutinene er tilstrekkelige vil berørte kunne holdes orientert om klager som kommer inn med betydning for vedkommende. Videre vil forslaget bety at kommunen i forbindelse med varslingen av en plan må vurdere, og i tilfelle kunngjøre at det er elementer i den som ikke er gjenstand for ny klage på grunn av en tidligere klageavgjørelse om forholdet.

Som planlovutvalget er inne på vil det bli behov for en konkret vurdering i den enkelte sak av hva som anses som avgjort i tidligere sak. Departementet viser til utvalgets momenter på dette punkt, og til det som sies i forbindelse med innsigelse om at dette primært er knyttet til samme arealformål og planbestemmelser med samme innhold. Den foreslåtte regel om å avskjære ny klage over samme avgjorte forhold gir ikke grunnlag for å avskjære klage der nytt vedtak eller ny plan har nye innholdselementer eller innebærer annet en bagatellmessige justeringer i forhold til forrige vedtak eller plan. Videre kan også nye og endrede forhold, nye verdier, nye parter og interesser med videre etter en viss tid medføre at det ikke er rimelig eller akseptabelt å avskjære en klage på neste beslutningstrinn.

Den nærmere avklaring og konkretisering av hvilke forhold som gir grunnlag for å avvise slike klager forutsettes gjort av departementet og fylkesmennene i den videre praktisering, gjennom veiledning og om nødvendig gjennom forskrift. I praksis viser det seg at det i de aller fleste tilfelle være realiteten som vil være utslagsgivende for om en klage tas til følge eller ikke. Av den grunn vil omkampklager heller ikke etter dagens regler føre frem med mindre det er fremkommet nye opplysninger eller oppstått en ny situasjon. Det etableres nå et klart grunnlag for å avvise slike klager formelt. Som enkelte av høringsinstansene tar opp vil tidligere klageavgjørelser som har et rent formelt grunnlag ikke begrense muligheten for å klage på det materielle innholdet i neste vedtak eller plan.

Uten at det fremgår direkte av planlovutvalgets merknader vil den foreslåtte formulering i § 1-15 også få betydning for klageretten i konkrete byggesaker der det i forbindelse med slik sak klages over forhold som er fastlagt i planvedtak som er avgjort gjennom klage. Klagen i byggesak kan heretter avvises når det gjelder slike avgjorte forhold i forbindelse med klage på planen som ligger til grunn for tiltaket. En behøver da ikke gå inn i realiteten i saken slik dagens regler krever, selv om også dagens praksis gjerne er slik at slike klager blir avgjort enkelt under henvisning til at klagen retter seg mot forhold som er avgjort gjennom foreliggende endelige plan. Også på dette punkt forutsettes det at den nærmere avklaring og konkretisering gjøres av departementet og fylkesmennene, gjennom den videre praktisering, gjennom veiledning og om nødvendig gjennom forskrift.

Det er nødvendig å presisere i loven at en slik begrensning i klageadgangen først vil gjelde planvedtak som er truffet etter at denne lovendringen trer i kraft.

Planlovutvalgets forslag til bestemmelse på dette punkt innarbeides i gjeldende lov. De aktuelle bestemmelser er § 15, § 27-3 og § 28-2.

5 Økonomiske, administrative og miljømessige konsekvenser

5.1 Innsigelse og klage

Innsigelse

Når det gjelder innsigelse viser foreliggende undersøkelser at hovedtyngden av saker avgjøres lokalt. Av de ca. 3500 kommune-, regulerings- og bebyggelsesplaner som behandles og vedtas hvert år kommer omkring 30 til departementet til endelig avgjørelse som innsigelsessak. Imidlertid fremmes det i utgangspunktet innsigelse eller gis varsel om innsigelse i langt flere saker. I tidligere undersøkelser fra 2 fylker (Rogaland og Akershus) fremgår det at det i utgangspunktet ble fremmet innsigelser til henholdsvis 20% og 25% av planforslagene. De fleste av disse innsigelsene ble imidlertid løst gjennom behandlingen i kommunene, eventuelt med bistand fra fylkesmannen i form av mekling. Slik sett kommer bare ca. 1 prosent av alle plansakene til departementet til endelig avgjørelse.

Det foreligger ikke sikkert kunnskaps- eller statistisk grunnlag for å tallfeste en reduksjon av antall innsigelsessaker pr. år som følge av forslagene, men eksempelvis har byggenæringen gitt uttrykk for at det vil gi en merkbar gevinst i form av raskere

og mer forutsibar saksbehandling i et antall saker. Dette vil for disse sakene igjen gi besparelser særlig i form av lavere kapitalkostnader for private, og sparte ressurser til saksbehandling hos de aktuelle myndigheter.

Regelen antas ikke å føre til merarbeid eller merkostnader for behandlingen av aktuelle saker, siden dette reelt er en formell klargjøring av det som er lovens system i dag og som er obligatoriske vurderinger i saksbehandlingen. Det vil snarere være grunn til å anta at en kan unngå merarbeidet med en del innsigelsessaker.

Klage

Når det gjelder klage får forslaget større direkte betydning for private. De som fremmer planforslag og søknader for å gjennomføre tiltak vil kunne bli spart for en del unødige klager. Ved at loven klargjøres må det antas at bestemmelsene virker preventivt og i seg selv medfører at en del avstår fra å klage på grunn av klargjøringen i loven.

Videre vil eventuelle klager som avskjæres etter denne begrensningen kunne gis en enklere behandling i de klare tilfellene hvor det er lett å konstatere at forholdet er avgjort i tidligere sak gjennom klage.

Imidlertid vil det kunne bli et mellomfelt der disse spørsmålene må vurderes nøyere, det vil si der det reelt kan være tale om forhold som ikke allerede er prøvet hos organ på høyere nivå, eller der det er tale om en ny situasjon eller ny sak som gir grunnlag for krav om en ny behandling. I slike saker kan det være behov for en mer inngående behandling for å avgjøre om det er grunnlag for eventuell avvisning, og med eventuell anledning til å påklage selve avvisningen. Det vil kunne føre til et merarbeid i forhold til dagens situasjon hvor en går rett på realitetsavgjørelsen. Imidlertid må det antas at dette løses over tid gjennom praktiseringen av bestemmelsen.

Det foreligger ikke statistikk som gir grunnlag for å beregne antallet saker som vil falle bort som følge av denne begrensningen i klagemuligheten. Det må ut fra de mer generelle erfaringer og inntrykk som er formidlet til departementet fra forskjellige hold antas å gjelde et ganske betraktelig antall unødvendige klagesaker pr. år som etter forslaget da vil utgå. Også dette vil i sum gi en besparelse for private klagere og berørte, både når det gjelder tids- og kostnadsbesparelser og når det gjelder fordelene av større forutberegnelighet for når saken er avgjort og hva innholdet går ut på. Videre vil det tilsvarende spare det offentlige for ressursene til å behandle slike unødvendige klagesaker.

Forslagene antas ikke å få administrative eller miljømessige konsekvenser.

6 Merknader til de enkelte bestemmelser

Til § 15 nytt tredje ledd

Bestemmelsen, som føyes til som nytt tredje ledd i plan- og bygningslovens § 15 «Forholdet til forvaltningsloven og klage», klargjør generelt at det ikke kan klages på forhold som tidligere er avgjort gjennom klage eller innsigelse på reguleringsplan eller bebyggelsesplan. Bestemmelsen markerer at anledningen til å klage en gang til overordnet organ over vedtakets innhold i en forvaltningssak også gjelder etter plan- og bygningsloven. Klagebegrensningen er knyttet til at forholdet tidligere har vært avgjort i klagesak eller innsigelsessak med samme innhold. Når departementet har tatt stilling til en arealbrukskonflikt gjennom en innsigelsesbehandling, er forholdet derfor å anse som avgjort og kan ikke kreves opp til ny prøving i forbindelse med en senere plan eller et vedtak som bygger på departementets avgjørelse. Nye forhold og nye og mer detaljerte planer, planelementer og vedtak vil imidlertid kunne påklages i senere sak. Bestemmelsen innebærer for eksempel at det ikke kan klages på vedtak om dispensasjon etter plan- og bygningslovens § 7, eller på vedtak om avgjørelse av byggesøknad etter plan- og bygningslovens § 95, dersom klagen reelt retter seg mot forhold som er behandlet gjennom klage på regulerings- eller bebyggelsesplanen som ligger til grunn for tiltaket. Det samme gjelder vedtak om mindre vesentlig endring av reguleringsplan eller bygge- og deleforbud som har vært avgjort gjennom klagesaksbehandling. Bestemmelsen innebærer at også klager over samme forhold fra andre klageberettigede kan avvises. Det forutsetter at kommunene har tilstrekkelig oversikt og tilstrekkelige informasjons- og varslingsrutiner i forhold til alle med rettslig klageinteresse med tilknytningen til det området vedtaket gjelder.

Til § 27-2 nr. 2 nytt annet ledd

Den tilføyde bestemmelsen som nytt annet ledd i § 27-2 nr. 2 klargjør at det ikke kan fremmes innsigelse mot forhold som tidligere har vært avgjort ved innsigelse i løpet av de 10 foregående år. Det

betyr at det ikke kan reises innsigelse mot en plan som er i samsvar med den arealbruk som er vist, eller de planbestemmelser som framgår av en plan slik den er godkjent ved behandling av en innsigelse, herunder i forbindelse med mekling hos fylkesmannen. Det gjelder selv om en myndighet ønsker å ta opp et annet forhold enn det den opprinnelige innsigelsen gjaldt. Viser en ny plan en annen eller mer detaljert arealbruk, eller inneholder nye bestemmelser som gjør at planen får et innhold som ikke kunne forutses i forbindelse med behandlingen av den tidligere planen, vil det imidlertid kunne reises innsigelse dersom dette medfører at planen er i strid med nasjonale eller viktige regionale retningslinjer eller interesser. Det kan heller ikke, innen samme tidsrom, fremmes innsigelse mot forhold i plansak som det kunne vært fremmet innsigelse mot i en tidligere vedtatt plan. Spørsmålet om innsigelsesadgangen er avskåret må ved uenighet forelegges departementet til avgjørelse. Kommunen kan likevel fortsette sin behandling av saken og fatte vedtak. Vedtaket får ikke virkning før departementet har avgjort at innsigelsesadgangen er avskåret. Dersom departementet finner at innsigelsesadgangen er i behold skal saken tas opp til avgjørelse på vanlig måte som stadfestingssak.

Departementet kan uavhengig av den nye bestemmelsen om avskåret innsigelse bruke reglene om innkalling og omgjøring ut fra nasjonale og viktige regionale interesser etter § 27-2 nr. 3 siste ledd, eller § 18 til å utarbeide og vedta statlig plan dersom det skulle vise seg nødvendig ut fra forholdene og nye behov.

Til § 27-3 annet ledd annet punktum

Den tilføyde bestemmelsen klargjør at den generelle klageretten begrenses slik at det likevel ikke kan klages på forhold som tidligere er avgjort gjennom innsigelse på reguleringsplan eller klage i plansak. Dette følger opp den generelle regel som er foreslått i § 15. Når det gjelder kriteriene for hva som er tidligere avgjort og samme forhold vises til merknadene til § 15 og til § 27-2 nr. 2 siste setning.

Til § 28-2 sjette ledd siste punktum

Det vises til merkningen til § 27-3 som gjelder tilsvarende. Bestemmelsen vil være et grunnlag for å avskjære klager på samme forhold i bebyggelsesplan som er fastlagt i en reguleringsplan avgjort gjennom klagebehandling eller ved innsigelse.

Om lov om endringer i plan- og bygningsloven (klage og innsigelse)

Miljøverndepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et fremlagt forslag til proposisjon til Stortinget om lov om endringer i plan- og bygningsloven (klage og innsigelse).

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i plan- og bygningsloven (klage og innsigelse) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i plan- og bygningsloven (klage og innsigelse)

I

I lov 14. juni 1985 nr. 77 plan- og bygningsloven gjøres følgende endringer:

§ 15 nytt tredje ledd skal lyde:

Det kan likevel ikke klages på forhold som har vært avgjort tidligere gjennom klage eller innsigelse på reguleringsplan eller bebyggelsesplan.

Nåværende tredje til femte ledd blir nytt fjerde til sjette ledd.

§ 27-2 nr. 2 nytt annet ledd skal lyde:

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 vært fremmet innsigelse mot i forbindelse med en tidligere plan om samme forhold vedtatt i løpet av de ti foregående år. Departementet avgjør ved uenighet mellom kommunen og innsigelsesorganet om innsigelsesadgangen etter denne bestemmelse er avskåret. I tilfeller som nevnt i tredje punktum får kommunens planvedtak først virkning når departementet har avgjort at innsigelsesadgangen er avskåret. Dersom departementet finner at innsigelsesadgangen er i behold tas saken opp til stadfesting på vanlig måte.

§ 27-3 annet ledd skal lyde:

Kommunestyrets endelige vedtak i reguleringsaker kan etter denne lovs § 15 påklages til departementet. *Det kan likevel ikke klages på forhold som har vært avgjort tidligere gjennom klage eller innsigelse på reguleringsplan eller bebyggelsesplan.* Klagen forelegges det faste utvalget for plansaker som – hvis det finner grunn til å ta klagen til følge – legger saken fram for kommunestyret med forslag til endring av vedtaket, og ellers gir uttalelse og sender saken gjennom fylkesmannen til departementet.

§ 28-2 sjette ledd skal lyde:

Vedtak av det faste utvalget for plansaker om bebyggelsesplan kan påklages til departementet etter denne lovs § 15. *Det kan likevel ikke klages på forhold som har vært avgjort tidligere gjennom klage eller innsigelse på reguleringsplan eller bebyggelsesplan.*

II

Loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer.

Begrensning i klageadgangen etter § 15 tredje ledd, § 27-3 annet ledd annet punktum og § 28-2 sjette ledd siste punktum gjelder planvedtak truffet etter at denne lov er trådt i kraft.

Vedlegg 1**Oversikt over høringsuttalelser**

Det foreligger 105 høringsuttalelser:

Departementer

Arbeids- og administrasjonsdepartementet
 Barne- og familiedepartementet
 Finansdepartementet
 Fiskeridepartementet
 Forsvarsdepartementet/Forsvarsbygg
 Helsedepartementet
 Justis- og politidepartementet
 Kommunal- og regionaldepartementet
 Kultur- og kirke departementet
 Landbruksdepartementet
 Nærings- og handelsdepartementet
 Olje- og energidepartementet
 Samferdselsdepartementet
 Utenriksdepartementet
 Utdannings- og forskningsdepartementet

Direktorater/forvaltningsbedrifter

AVINOR
 Direktoratet for brann- og elsikkerhet
 Direktoratet for naturforvaltning
 Direktoratet for sivilt beredskap
 Husbanken
 Landbrukstilsynet
 Norges vassdrags- og energidirektorat
 Riksantikvaren
 Sosial- og helsedirektoratet (Uttalt seg bare om KU)
 Statens Bygningstekniske Etat
 Statens Forurensingstilsyn
 Statens strålevern
 Statkraft
 Statsbygg

Fylkesmenn

Fylkesmannen i Aust-Agder
 Fylkesmannen i Hedmark
 Fylkesmannen i Nord-Trøndelag
 Fylkesmannen i Rogaland
 Fylkesmannen i Oslo og Akershus
 Fylkesmannen i Telemark
 Fylkesmannen i Vest-Agder/ Fylkeslandbruksstyret i Vest-Agder

Fylkesmannen i Vestfold
 Fylkesmannen i Østfold

Fylkeskommuner

Akershus fylkeskommune
 Finnmark fylkeskommune
 Hedmark fylkeskommune
 Hordaland fylkeskommune
 Møre og Romsdal fylkeskommune
 Nordland fylkeskommune
 Nord-Trøndelag fylkeskommune
 Oppland fylkeskommune
 Sør-Trøndelag fylkeskommune
 Troms fylkeskommune

Kommuner

Asker kommune
 Aukra kommune
 Balsfjord kommune
 Bergen kommune
 Bærum kommune
 Enebakk kommune
 Elverum kommune
 Flekkefjord kommune
 Fræna kommune
 Grane kommune
 Haram kommune
 Hasvik kommune
 Høl kommune
 Kristiansand kommune
 Lierne kommune
 Lørenskog kommune
 Nord-Odal kommune
 Orkdal kommune
 Oslo kommune
 Porsgrunn kommune
 Skien kommune
 Stange kommune
 Stavanger kommune
 Trondheim kommune
 Østre Toten kommune
 Ålesund kommune

Råd

Barneombudet

Friluftsrådernes Landsforbund
Norges Forskningsråd
Oslo og Omland Friluftsråd
SABIMA (Samarbeidsråd for biologisk mangfold)

Foreninger/forbund

Bellona
Byggenæringens Landsforening
Den Norske Turistforening
Bergindustriens fellessekretariat
Den Norske Advokatforening
Energibedriftenes landsforening
Fagforbundet
Forum for kommunale planlegger
Friluftslivets fellesorganisasjon
Kommunenes Sentralforbund: Telemark, Vestfold
og Buskerud
Kommunenes Sentralforbund
Norges Boligbyggelags Landsforbund
Norges Golfforbund
Norges Idrettsforbund

Norges Naturvernforbund
Norsk fjernvarmeforening
Norsk jordskifteforening
Norske landskapsarkitekters forening
Norges Skogeierforbund
Næringslivets Hovedorganisasjon
Sunnmøre og Romsdal Fiskarlag

Eiendomsutviklere

Prosjekt pbl 2000
ROM eiendomsutvikling

Institutter

Norges byggforskningsinstitutt
Norsk institutt for by- og regionalforskning
Norsk institutt for kulturminneforskning

Høringsuttalelsene kan søkes opp på:
<http://www.planlegging.no/planlovutvalg>

