

Retningslinjer for innsigelse i plansaker etter plan- og bygningsloven

Departementene
Fylkesmennene
Fylkeskommunene
Kommunene

Innhold

1. Innledning

2. Om innsigelse

2.1. Generelt om innsigelsesordningen

2.1.1. Hva er innsigelse?

2.1.2. Kommunens rolle

2.1.3. Innsigelsesmyndighetenes roller

2.1.4. Effektiv planprosess, medvirkning og samordning, planforum

2.1.5. Frister for innsigelse

2.1.6. Begrensning i adgangen til å fremme innsigelse

2.2. Hvem kan fremme innsigelse?

2.2.1. Organer som kan fremme innsigelse

2.2.2. Organer som ikke kan fremme innsigelse

2.3. Når kan innsigelse fremmes?

2.3.1. Hvilke planer kan det fremmes innsigelse til?

2.3.2. Grunnlaget for innsigelse

2.4. Behandlingen i kommunen

2.4.1. Kommunens behandling av innsigelse

- 2.4.2. Trekking av innsigelse
- 2.4.3. Innsigelse til klart avgrensede deler av en plan
- 2.5. Mekling i innsigelsessaker
- 2.6. Fylkesmannens rolle som samordningsmyndighet og som sektormyndighet
- 3. Oversendelse av innsigelsessaker til Kommunal- og moderniseringsdepartementet
 - 3.1. Kommunens oversendelse
 - 3.2. Fylkesmannens oversendelse
 - 3.3. Oversendelse av saksdokumenter til departementet
- 4. Departementets behandling
 - 4.1. Planen godkjennes
 - 4.2. Planen godkjennes ikke
 - 4.3. Planen godkjennes med endringer
 - 4.4. Endret uttalelse fra sektormyndighetene
 - 4.5. Kunngjøring av planen

Vedlegg - Oversikt over myndigheter med innsigelseskompetanse i plansaker etter plan- og bygningsloven

1. Innledning

Rundskriv H-2/14 er en ajourføring av rundskriv T-2/13 med nye departementsnavn. Dette rundskrivet erstatter og opphever tidligere rundskriv T-5/95 Retningslinjer for bruk av innsigelse i plansaker etter plan- og bygningsloven, og T-6/96 som er det samme rundskrivet på nynorsk. Rundskrivet erstatter også Miljøverndepartementets brev 19. mars 2010 om oversendelse av innsigelsessaker til Miljøverndepartementet og Miljøverndepartementets brev 15. desember 2009 om myndigheter med innsigelseskompetanse. For øvrig er innsigelsesordningen omtalt i rundskriv T-2/09 om iverksetting av ny plandel i plan- og bygningsloven, og i veiledere fra Miljøverndepartementet om kommuneplanens arealdel og reguleringsplan.

Rundskrivet er oppdatert etter plan- og bygningsloven av 27. juni 2008, som trådte i kraft 1. juli 2009. Samtidig gis det føringer med sikte på at innsigelsesordningen skal fungere best mulig i praksis. Rundskrivet gir en nærmere omtale av innsigelsesordningen, oversendelsen av innsigelsessaker til Kommunal- og moderniseringsdepartementet og departementets behandling av sakene.

Plan- og bygningsloven legger opp til oversiktlige og effektive rutiner for behandling av kommuneplanens arealdel, kommunedelplaner for areal og reguleringsplaner. Loven stiller krav om samarbeid og inneholder regler om planforum og om mekling.

Kommunene kan som hovedregel treffe planvedtak med rettslig bindende virkning, der det ikke er konflikt mellom myndighetene. Berørt statlig og regionalt organ, annen berørt kommune og Sametinget kan fremme innsigelse til forslag til kommuneplanens arealdel og reguleringsplan. Innsigelse innebærer at myndigheten til å treffe det endelige og rettslig bindende planvedtaket overføres fra kommunen til departementet. Det er derfor viktig at det framgår klart og entydig når det fremmes innsigelse til planforslag.

Adgangen til å fremme innsigelse omfatter bare viktige konfliktsaker som ledd i planprosessen, etter at ordinær medvirkning er gjennomført. Innsigelsessaker skal så langt det er mulig løses lokalt.

Ordningen med innsigelse skal sikre at nasjonale og vesentlige regionale interesser, og andre vesentlige interesser, blir ivaretatt i kommunale planer. Det er av stor samfunnsmessig betydning at disse interessene blir godt nok ivaretatt. Departementet vil framheve følgende punkter som anses som særlig viktige for å få til en god plan- og innsigelsespraksis:

- Nasjonale, vesentlige regionale og andre interesser av vesentlig betydning som kan gi grunnlag for innsigelse skal komme fram så tidlig som mulig i planprosessen
- Det skal legges vekt på tidlig medvirkning og god dialog i oppstarts- og planleggingsfasen, med vekt på å avklare konflikter og planfaglige eller juridiske feil før høring og offentlig ettersyn av planen
- Eventuell innsigelse til planforslaget skal fremmes innen høringsfristen, bare når det er nødvendig og skal alltid begrunnes
- Fylkesmannen og fylkeskommunen skal bidra til at motstridende innsigelser samordnes der det er mulig

Kommunal- og moderniseringsdepartementet ber om at fagdepartementene underretter de underliggende organer som har innsigelsesadgang. Det er de sentrale fagmyndighetene som skal klargjøre overfor sine innsigelsesorganer de mål og interesser som skal ivaretas gjennom medvirkning og eventuell innsigelse i arealplanleggingen. Tydelig formidling av slike mål og interesser er viktig.

2. Om innsigelse

2.1. Generelt om innsigelsesordningen

2.1.1. Hva er en innsigelse?

Reglene om innsigelse framgår av plan- og bygningsloven §§ 5-4, 11-16 og 12-13.

Kommunen har ansvaret for kommunal planlegging etter plan- og bygningsloven og skal ivareta også nasjonale og regionale interesser. Kommunen kan treffe bindende planvedtak, så lenge det skjer innenfor de rammer og retningslinjer som er gitt fra nasjonalt og regionalt nivå. Bestemmelsene om innsigelse til kommuneplanens arealdel og reguleringsplan er kompetanseregler som begrenser

kommunens myndighet, der det er nødvendig for å sikre at nasjonale og vesentlige regionale interesser blir godt nok ivaretatt. Den rettslige betydningen av innsigelse er at kommunens planvedtak ikke blir rettslig bindende, og at myndigheten til å treffe endelig planvedtak overføres til Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Behandlingen av plansaken starter ikke på nytt, men departementet som øverste planmyndighet må behandle planen. Dersom innsigelsen er knyttet til klart avgrensede deler av planen, kan kommunen vedta de deler av planen som det ikke er innsigelse til.

Innsigelsesordningen må ikke forveksles med klageordningen. Klage gjelder bare for reguleringsplaner, og er bare aktuelt der det ikke er innsigelse og kommunen selv har truffet planvedtak med rettsvirkning. Merknader fra privatpersoner og organisasjoner tas med i vurderingen av saken i Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

2.1.2. Kommunens rolle

I utgangspunktet er det kommunen som ut fra en helhetsvurdering bestemmer hvordan arealene skal brukes. Det er også kommunen som har ansvaret for at dette skjer på en faglig og formelt riktig måte, etter lovens bestemmelser og i tråd med nasjonale og regionale rammer. En viktig forutsetning for kommunens ansvar for å vedta bindende arealplaner, er at lovens bestemmelser om medvirkning, samarbeid, samråd, offentlighet og informasjon følges opp, jfr. kapittel 5 i plan- og bygningsloven om medvirkning i planleggingen. Plikten til å samarbeide i planleggingen framgår også av § 1-4 og kapittel 3 i loven. Saksbehandlingsbestemmelsene for de ulike planer, og spesielt medvirkningsbestemmelsene, har blant annet som formål å sikre at overordnede mål og rammer og alle relevante opplysninger og interesser blir vurdert. Gjennom dette skal de interesser som ivaretas av sentrale og regionale myndigheter bli innarbeidet i planforslagene i tilstrekkelig grad.

Kommunen har plikt til å ta hensyn til overordnede statlige eller regionale interesser i sin planlegging. I plan- og bygningsloven § 11-1 andre ledd framgår det uttrykkelig at kommuneplanen skal ivareta både kommunale, regionale og nasjonale interesser. Innsigelsesadgangen er basert på at det har vært en forutgående saksbehandling med reell medvirkning og samarbeid mellom sektormyndighetene, fylkeskommunen og kommunen. Det er viktig at kommunen i planarbeidet legger opp til slik bred medvirkning der alle relevante interesser blir belyst og avklart.

2.1.3. Innsigelsesmyndighetenes roller

Verken fylkeskommunen eller statlig fagmyndighet kan pålegge kommunen å legge ut et område til et bestemt formål. Deres oppgave er først og fremst å formidle nasjonale og regionale mål og retningslinjer gjennom faglige råd og merknader, eventuelt med innsigelse dersom det er nødvendig. De kan som faglig råd også peke på at planen faglig sett ikke er god nok og derfor bør vurderes nærmere, eller at planen ikke tilfredsstiller formelle krav, for eksempel knyttet til plankart, bestemmelser eller planbeskrivelse med konsekvensutredning.

Det forutsettes at innsigelsesmyndighetene viser stor varsomhet med å overprøve kommunestyrets politiske skjønn i lokale forhold. Grensen mellom hva som er lokale forhold og hva som er i strid med nasjonale interesser kan være vanskelig å trekke i praksis, og arealbruken må vurderes konkret. Det er opp til vedkommende fylkeskommune, annen berørt kommune eller statlige fagorgan å avgjøre hvilke interesser som er så vesentlige at det bør føre til innsigelse og eventuelt avgjørelse i departementet. I og

med at innsigelse er fylkeskommunenes og statlige organers virkemiddel for å sikre oppfølging av nasjonal og regional politikk, bør det så langt som mulig bare være viktige konfliktsaker som kommer til avgjørelse sentralt. Innsigelse skal ikke benyttes som et virkemiddel bare for å komme i dialog med kommunen, men kun dersom det er et klart og reelt grunnlag for innsigelse.

2.1.4. Effektiv planprosess, medvirkning og samordning, regionalt planforum

Gode og ryddige planprosesser er viktig. Det er av stor betydning at kommunen tidlig i planprosessen tar kontakt med aktuelle sektororganer og fylkeskommunen slik loven forutsetter. Innsigelsesmyndighetene er på sin side forpliktet til å medvirke i planprosessen fra et tidlig tidspunkt. En god og ryddig planprosess fra oppstart er nødvendig for å sikre at relevante innspill blir gitt og at innspillene blir vurdert i forbindelse med utformingen og behandlingen av planforslagene. For private planforslag er det viktig å bruke oppstartsmøtet etter plan- og bygningsloven § 12-8 første ledd til å informere om planstatus og interesser i planområdet.

Det er viktig å legge opp planprosessen og behandlingen slik at kommunen blir gjort kjent med interesser som kan gi grunnlag for seinere innsigelser så tidlig som mulig i planprosessen, og før planen er klar til offentlig ettersyn. Dette gjelder alle planer. For planer der det er krav om planprogram, skal forslag til planprogram sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn samtidig med varsling av planoppstart. Det følger av plan- og bygningsloven § 4-1 at det skal framgå av uttalelsen til forslaget til planprogram dersom regionale eller statlige myndigheter mener at planen kan komme i konflikt med nasjonale eller viktige regionale hensyn. Selv om innspill skal gis så tidlig som mulig, skal selve innsigelsen fremmes i forbindelse med høringen av planforslaget og før høringsfristen løper ut.

Det er en gjensidig plikt for kommunene og sektormyndighetene til å ta kontakt, informere og samarbeide i hele planprosessen. Denne plikten er viktig og må følges opp i praksis. Dersom det er en god dialog mellom myndighetene, gir det større muligheter for å finne løsninger underveis i planprosessen, og uten at det blir nødvendig å fremme formell innsigelse i høringsfasen. Dersom det er flere motstridende hensyn som kan gi grunnlag for innsigelser til samme plan, bør myndighetene ta kontakt seg i mellom og sammen prøve å finne fram til samordnede løsninger.

I plan- og bygningsloven § 5-3 er det lovfestet at det i alle fylker bør etableres et regionalt planforum. Dette skal bidra til tidlig avklaring av uenighet, raskere avgjørelser, bedre samordning av motstridende interesser og redusert konfliktnivå. Det er fylkeskommunen som har ansvaret for ledelsen av og sekretariatsoppgavene for planforum. Berørte myndigheter har plikt til å delta i regionalt planforum og skal bidra til å finne løsninger. Representanter for andre berørte interesser kan også inviteres til å delta. Regionalt planforum kan og bør der det er hensiktsmessig benyttes både i oppstartsfasen, i fasen med utarbeiding av planforslaget, i høringsfasen og i forbindelse med videre drøfting og oppfølging der det er fremmet innsigelse. Dersom planforumet benyttes aktivt, vil mange saker der det er uenighet kunne løses her.

I tillegg til den samordning som skjer gjennom planforumet, har fylkesmannen et viktig ansvar for samordningen gjennom sitt mekleransvar og som statlig myndighet på fylkesnivå. Fylkesmannen bør bidra til en best mulig planprosess og samordning ikke bare gjennom formell mekling, men også tidligere i prosessen blant annet gjennom å delta i planforum. Et godt samarbeid mellom fylkesmannen og fylkeskommunen kan gi en bedre og mer effektiv planbehandling.

2.1.5. Frister for innsigelse

Av plan- og bygningsloven § 5-4 siste ledd framgår det at innsigelse skal fremmes så tidlig som mulig og seinest innen den frist som er fastsatt for høringen av planforslaget. Høringsfristen skal være minst 6 uker. Det er viktig at fristen for innsigelse holdes, av hensyn til effektivitet og forutsigbarhet for myndigheter og private, f.eks. utbyggere som venter på planavklaring før prosjektet kan settes i verk. Innsigelsesmyndigheten og kommunen kan avtale forlengelse av fristen, dersom dette er nødvendig. Spørsmålet om fristforlengelse bør i så fall tas opp så snart det er klart at det er behov for det, og forlengelse bør gis skriftlig. For øvrig bør det legges vekt på tidsbruken og framdriften i innsigelsessaker under hele planprosessen. Det følger også av forvaltningsloven at saker skal forberedes og avgjøres så raskt som mulig.

2.1.6. Begrensning i adgangen til å fremme innsigelse

Etter plan- og bygningsloven er adgangen til å fremme innsigelse begrenset på flere måter. Retten til å fremme innsigelse faller bort dersom fristen for innsigelse har løpt ut, slik det framgår foran. Videre kan retten falle bort etter § 5-5 på grunn av omkamp om samme forhold, eller på grunn av manglende deltakelse i planprosessen.

2.2. Hvem kan fremme innsigelse?

2.2.1. Organer som kan fremme innsigelse

Hvem som kan fremme innsigelse framgår av plan- og bygningsloven § 5-4.

Berørt statlig og regionalt organ kan fremme innsigelse til forslag til kommuneplanens arealdel og reguleringsplan i spørsmål som er av nasjonal eller vesentlig regional betydning, eller som av andre grunner er av vesentlig betydning for vedkommende organs saksområde. Med berørt statlig organ menes det organ som av fagdepartementet er utpekt til å ivareta vedkommende sektors faglige interesser i planleggingen etter plan- og bygningsloven. Vedkommende organ omtales ofte som statlig fagmyndighet eller sektormyndighet. Med regionalt organ siktes til fylkeskommunen.

Andre berørte kommuner kan fremme innsigelse mot forslag til planer i spørsmål som er av vesentlig betydning for kommunens innbyggere, for næringslivet eller natur- eller kulturmiljøet i kommunen, eller for kommunens egen virksomhet eller planlegging.

Sametinget kan fremme innsigelse i spørsmål som er av vesentlig betydning for samisk kultur eller næringsutøvelse.

Det er i § 5-4 i tillegg presisert at det alltid kan fremmes innsigelse dersom planforslaget er i strid med bestemmelser i loven, forskrift, statlig planretningslinje, statlig eller regional planbestemmelse, eller overordnet plan.

Det er vedkommende fagdepartement som avgjør hvilket organ som skal være innsigelsesmyndighet. Det vil som hovedregel være et fagorgan på fylkesnivå eller regionalt nivå som har innsigelsesmyndighet på hvert fagområde. Dersom det for et fagområde ikke er et slikt fagorgan, kan innsigelsesmyndigheten legges til sentralt organ, for eksempel et direktorat. For kulturminneforvaltningen er innsigelsesadgangen lagt til fylkeskommunen og Sametinget. Riksantikvaren kan imidlertid fremme innsigelse der nasjonale

interesser er truet og fylkeskommunen eller Sametinget ikke fremmer innsigelse, men vil akseptere planen. Innenfor et fagområde er det normalt bare ett fagorgan som kan fremme innsigelse på sektorens fagområde. Dette er viktig for at systemet skal virke på en entydig og ryddig måte. Der det er overlappende kompetanse til å fremme innsigelse, bør det tas kontakt mellom fagorganene for å sikre best mulig samordning.

Det er i samråd med fagdepartementene utarbeidet en oversikt over de organer med innsigelsesmyndighet som kommunene skal kontakte i plansaker. **Oversikten er tatt inn som vedlegg til rundskrivet**. Temaer for innsigelse er angitt med stikkord, men stikkordene er ikke uttømmende.

Dersom det i den enkelte sak kan være tvil om et organ har innsigelsesadgang, bør det tas kontakt med vedkommende fagdepartement og Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

2.2.2. Organer som ikke kan fremme innsigelse

Departementet legger til grunn at det er de offentlige organer som har oppgaver i kommunal planlegging, som forvalter den formelle samarbeidsrolle og som dermed kan fremme innsigelse. Andre organer som har interesser å ivareta i en plan, for eksempel som eiendomsforvaltere og utbyggere, kan ikke fremme innsigelse som hindrer kommunens egengodkjenning. Slike organer vil imidlertid kunne ha uttalerett og eventuelt klageadgang.

2.3. Når kan innsigelse fremmes?

2.3.1. Hvilke planer kan det fremmes innsigelse til?

Innsigelse kan fremmes:

- til kommuneplanens arealdel eller kommunedelplan for areal etter plan- og bygningsloven §§ 11-14 og 11-16
- til reguleringsplan (områderegulering og detaljregulering) etter plan- og bygningsloven §§ 12-10 og 12-13

Etter plan- og bygningsloven § 11-12 skal oppstart av arbeid med kommuneplanen varsles. Det skal gjøres ved at berørte offentlige organer og andre interesserte varsles om formål og viktige problemstillinger for planarbeidet, og ved at det kunngjøres en melding om dette i en lokalavis og gjennom elektroniske medier. Etter § 11-14 skal forslag til kommuneplaner sendes på høring, dvs. sendes til uttalelse til alle statlige, regionale og kommunale myndigheter og andre offentlige organer, private organisasjoner og institusjoner som blir berørt av forslaget. Planutkastet skal også legges ut til offentlig ettersyn ved at det kunngjøres i pressen og gjennom elektroniske medier at forslaget er tilgjengelig til gjennomsyn. I § 11-14 andre ledd står det at det skal framgå av saksframlegget til kommunestyret hvordan nasjonale og regionale hensyn blir ivaretatt. Paragraf 11-13 gir særlige regler om høring og fastsetting av planprogram.

Plan- og bygningsloven §§ 12-8 og 12-10 inneholder tilsvarende og mer detaljerte bestemmelser om saksbehandling, offentlighet og kunngjøring som gjelder for behandling av reguleringsplaner. Her er det også krav etter loven om at oppstart av planarbeidet skal kunngjøres og at berørte organer og andre

skal varsles. I tillegg skal private berørte som hovedregel varsles direkte. I § 12-9 er det regler om behandling av planprogram for planer med vesentlige virkninger.

Statlige fagmyndigheter og fylkeskommunen vil bli gjort kjent med kommuneplanlegging og reguleringsplanlegging i to faser. Det er viktig for de medvirkende organer å ha kontakt med kommunen allerede på varslingsstadiet. Nasjonale og andre viktige interesser må komme fram tidligst mulig, selv om formell innsigelse først er aktuelt når planforslaget sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn. Uttalelsene og det samarbeid som etableres mellom kommunen, fylkeskommunen og de statlige fagorganene vil dreie seg om faglige råd eller anbefalinger, merknader og forhold som vil kunne føre til innsigelse i høringsfasen. Ordet *innsigelse* bør bare brukes i høringsfasen av planen, og det er bare slik formell innsigelse på dette stadiet som begrenser kommunens kompetanse til å vedta planen med rettsvirkning.

Departementet viser i denne sammenheng spesielt til plan- og bygningsloven § 4-1 om planprogram. Av tredje ledd framgår det at dersom berørte regionale og statlige myndigheter på grunnlag av forslag til planprogram vurderer at planen kan komme i konflikt med nasjonale eller viktige regionale hensyn, skal dette framgå av uttalelsen til forslaget til planprogram.

2.3.2. Grunnlaget for innsigelse

Det er viktig at det bare fremmes innsigelse der det er nødvendig å benytte dette virkemiddelet for å ivareta nasjonale og viktige regionale interesser eller andre interesser av stor samfunnsmessig betydning. Det må vurderes konkret i den enkelte saken om innsigelse faktisk er nødvendig, eller om det er tilstrekkelig å gi uttalelse med faglige råd eller anbefalinger.

Kommunene har ansvaret for den kommunale planleggingen, men det øverste ansvaret for planleggingen etter plan- og bygningsloven er lagt til Kongen (dvs. Regjeringen) etter § 3-2. Kommunal- og moderniseringsdepartementet er ansvarlig departement. Regjeringen og departementene gir retningslinjer og rammer innenfor de enkelte sektorer som skal legges til grunn i planleggingen. Denne myndigheten må utøves innenfor de mål og retningslinjer som Stortinget har fastlagt. Fylkesplaner og regionale planer inneholder rammene og retningslinjene som er vedtatt på regionalt nivå.

Det framgår uttrykkelig av plan- og bygningsloven § 5-4 siste ledd at innsigelser skal begrunnes. Også der det i oppstartsfasen varsles om viktige interesser som kan gi grunnlag for seinere innsigelse, er det viktig å gi en begrunnelse. En utfyllende og konkret begrunnelse kan gi forståelse for at innsigelse fremmes og kan bidra til et godt samarbeid og til at det blir lettere å finne løsninger. En innsigelse må være knyttet direkte eller indirekte til innholdet i planforslaget og ha vesentlig betydning for vedkommende myndighets saksområde. Dette må framgå nærmere av begrunnelsen.

En innsigelse skal være forankret i og begrunnet ut fra vedtatte nasjonale eller regionale mål, rammer og retningslinjer. Dersom det ikke kan dokumenteres at det foreligger slike føringer, vil det ikke være grunnlag for innsigelse. Det kan for eksempel være gitt viktige føringer i lover, stortingsmeldinger, statlige planbestemmelser, statlige planretningslinjer, regionale planer og rundskriv. Innsigelsesmyndigheten må vise tydelig til hvilken nasjonal eller regional interesse innsigelsen er begrunnet i.

Departementet viser også til at Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging, vedtatt første gang ved kongelig resolusjon 24. juni 2011, gir en samlet generell oversikt over nasjonale mål på de enkelte fagområdene. Nye nasjonale forventninger skal utarbeides hvert fjerde år, og dokumentet kan brukes aktivt i samarbeidet om konkrete planer.

Det vil imidlertid ikke være tilstrekkelig som begrunnelse for en innsigelse bare å vise til generelle nasjonale eller regionale føringer som er nedfelt i dokumenter som nevnt foran. I tillegg må det gjøres en konkret vurdering av den aktuelle planen, og det må framgå og utdypes i begrunnelsen hvilke konkrete forhold i denne saken som gjør det nødvendig å fremme innsigelse. Dersom kommunen mener det er grunnlag for å be om utdypende informasjon og begrunnelse for innsigelsen, kan kommunen be om det og innsigelsesmyndigheten bør så langt som mulig bidra til å opplyse saken bedre.

Innsigelsen kan rette seg mot arealformål, hensynssoner med rettsvirkning og planbestemmelser i kommuneplanens arealdel og reguleringsplan. Innsigelsen kan gjelde innholdet i planen eller formelle forhold, for eksempel utforming av en planbestemmelse, lovligheten av et arealformål, eller at det er manglende eller mangelfull beskrivelse og konsekvensutredning. Innsigelser knyttet til rent formelle forhold må imidlertid begrenses til de tilfeller der dette kan ha reelle følger for innholdet i planen. Dersom for eksempel plankartet eller planbestemmelsene har mangler, kan det være tilstrekkelig å gi en faglig uttalelse om dette uten at det er nødvendig å benytte innsigelse. Slike forhold bør i størst mulig grad avklares tidligere i planprosessen. Det kan også fremmes innsigelse der planutkastet kommer i konflikt med annet pågående planarbeid, dersom det er viktig å vurdere eventuelle tiltak i en helhetlig sammenheng.

De fleste innsigelser vil dreie seg om konflikter mellom kommunens ønsker og behov, og nasjonale eller vesentlige regionale interesser i en bestemt arealbruk. Ofte vil det gjelde motstridende interesser, og det kan være nødvendig å foreta vanskelige avveininger mellom ønsket arealbruk og andre viktige hensyn. Det kan for eksempel gjelde hensynet til viktig næringsutvikling eller boligutbygging i kommunen, vurdert opp mot hensynet til naturmangfold eller jordvern. Det kan også forekomme at flere overordnede sektorinteresser samlet er så vesentlige at innsigelse kan være aktuelt. Det kan være hensynet til naturmangfold, jordvern, kulturminnevern, trafikkforhold, forurensning og andre miljøhensyn i forbindelse med utbygging. Fylkeskommunen har her en sentral oppgave med å bidra til at gode helhetsløsninger oppnås, men også kommunen og innsigelsesmyndigheten har ansvar for å vurdere helheten i en plan.

For øvrig vil ikke enhver interesse som offentlig myndighet forvalter være et relevant tema for innsigelse. Interesser av privatrettslig eller privatøkonomisk karakter vil falle utenom, selv om det er offentlige myndigheter som forvalter disse interessene og rettighetene. Dette kan for eksempel være generelle grunneierinteresser eller eiendomsforvaltningsinteresser.

Spørsmålet om innsigelse kan stille seg noe ulikt på kommuneplannivå og på reguleringsplannivå. Kommuneplaner avklarer vanligvis arealbruken på et overordnet nivå, mens reguleringsplaner avklarer detaljene og vilkårene for arealbruken. Noen forhold kan det derfor først bli aktuelt å fremme innsigelse til på reguleringsplannivå. Det kan for eksempel gjelde innsigelser begrunnet i kulturminner, barn og unge eller støy og forurensning.

2.4. Kommunens behandling

2.4.1. Kommunens behandling av innsigelse

Kommunen kan ikke se bort fra en innsigelse. Selv om kommunen mener at det organ som har fremmet innsigelsen ikke har slik adgang, eller at innsigelsen ikke er tilstrekkelig saklig begrunnet, må kommunen likevel behandle saken som en innsigelsessak der det ikke enighet om at innsigelsesretten er bortfalt. Kommunen bør som regel drøfte saken med vedkommende organ eller med fylkesmannen og fylkeskommunen. Dersom kommunen mener at retten til innsigelse er falt bort på grunn av at fristen for innsigelse har gått ut, på grunn av at det gjelder omkamp om forhold som er avgjort tidligere, eller på grunn av manglende deltakelse i planprosessen, kan ikke kommunen selv avgjøre dette. Kommunen må behandle saken videre som en innsigelsessak. Det vil være Kommunal- og moderniseringsdepartementet som i forbindelse med behandlingen av innsigelsessaken skal avgjøre om retten til innsigelse er i behold.

2.4.2. Trekking av innsigelse

Kommunen og vedkommende innsigelsesorgan må der det er mulig forsøke å bli enige om en løsning. Innsigelsen kan dermed når som helst trekkes tilbake av det organ som har fremmet innsigelsen, så lenge saken ikke er oversendt til Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Kommunestyret kan da vedta planen med rettsvirkning. Det samme gjelder dersom kommunen og vedkommende organ blir enige om et endret planforslag.

Dersom kommunen kommer til at innsigelsen skal tas helt eller delvis til følge, og innsigelsen innebærer endring av vesentlig betydning i forhold til det utkast som tidligere har vært ute til offentlig ettersyn, må nytt planutkast legges ut til offentlig ettersyn før det eventuelt vedtas av kommunestyret. Dette gjelder både for kommuneplanens arealdel og for reguleringsplan. Vesentlige endringer som foretas etter at planforslaget har vært utlagt til offentlig ettersyn, krever ny utlegging før kommunestyrevedtak treffes. Dersom endringene er presentert som et alternativ i forbindelse med offentlig ettersyn tidligere, kan spørsmålet om behovet for nytt offentlig ettersyn stille seg annerledes.

2.4.3. Innsigelse til klart avgrensede deler av en plan

For kommuneplanens arealdel kan kommunestyret ved innsigelse til klart avgrensede deler av planen vedta planen for øvrig med rettslig bindende virkning, jfr. plan- og bygningsloven § 11-16 første ledd. Det kan gjelde avgrensede deler av plankartet eller bestemmelser til planen. De områder eller deler som det er fremmet innsigelse til, skilles da ut for videre behandling. Tilsvarende bestemmelse gjelder for reguleringsplaner etter § 12-13 første ledd.

2.5 Mekling i innsigelsessaker

Kommunen og vedkommende innsigelsesorgan skal så langt som mulig bli enige om planløsningen. Enkelte konflikter kan av ulike årsaker være av en slik karakter at det er vanskelig for kommunen og vedkommende organ å komme fram til omforente planer, selv om dette er et mål. Det kan være klare interessemotsetninger og uenighet om arealbruken.

Ordningen med mekling i innsigelsessaker er lovfestet i plan- og bygningsloven § 5-6. Meklingen tar sikte på at plankonflikter kan bli løst i en videre prosess mellom kommunen og vedkommende organ. Meklingen skal foretas av fylkesmannen, med nødvendig planfaglig bistand fra fylkeskommunen. Etter

loven skal det ordinært foretas mekling. Det betyr at det bare unntaksvis og i helt spesielle tilfeller vil være grunnlag for ikke å holde meklingsmøte. Dersom det ikke foretas mekling, ber Kommunal- og moderniseringsdepartementet om at fylkesmannen begrunner dette i oversendelsesbrevet til departementet. Siden bestemmelsen ikke gir en ubetinget plikt til å gjennomføre mekling, vil det ikke være en formell feil om det ikke er blitt foretatt mekling.

Målet med meklingen er å komme til enighet og finne en løsning i saken. Meklingen bør som hovedregel skje så tidlig i planprosessen at det er mulig å finne løsninger før kommunestyret vedtar planen. På den annen side tilsier hensynet til oppgave- og rollefordeling mellom fylkesmannen som statlig representant og kommunen som planmyndighet, at meklingen først gjennomføres når det foreligger et politisk behandlet planforslag, dvs. et forslag behandlet av planutvalget i kommunen. Det følger av § 5-6 at meklingen normalt skal foretas før kommunestyret treffer planvedtaket. Bare unntaksvis bør mekling skje etter at kommunestyrevedtaket er gjort.

2.6. Fylkesmannens rolle som samordningsmyndighet og som sektormyndighet

Fylkesmannen har flere roller i planprosessen, både som innsigelsesmyndighet og som samordningsmyndighet gjennom rollen som mekler. Fylkesmannen kan også bidra til å løse konflikten og gjennomføre mekling der fylkesmannen selv har fremmet innsigelse, f.eks. i forhold til miljøvern eller landbruk. Noe inhabilitetsspørsmål i forvaltningslovens forstand oppstår ikke i den forbindelse. I denne sammenheng er det viktig å synliggjøre de faglige synspunktene som gir grunnlag for innsigelsen. Så langt som mulig bør likevel fylkesmannen forsøke å samordne motstridende statlige innsigelser. Fylkesmannen skal gi en tilråding ved oversendelsen av saken til departementet som sikrer best mulig samlet vurdering av de ulike interessene.

3. Oversendelse av innsigelsessaker til Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Ved innsigelse til kommuneplanens arealdel eller reguleringsplan skal planen etter at vedtak i kommunestyret er gjort, sendes departementet til behandling dersom kommunestyret ikke har tatt hensyn til innsigelsene.

3.1. Kommunens oversendelse

Kommunen må i sitt oversendelsesbrev gjøre rede for konflikten og kommunens begrunnelse for ikke å ta hensyn til innsigelsen. Det må gis en saksframstilling og slik dokumentasjon at fylkeskommunen, fylkesmannen og departementet får god oversikt over konflikten og kommunens behandling av denne. Forholdet til regionale planer, kommuneplaner og eventuell reguleringsplan skal framgå. Det må gjøres rede for hvordan eventuelt krav om konsekvensutredning er ivarettatt.

Kommunen skal sende saken til fylkesmannen. Kopi av brevet skal sendes til fylkeskommunen og det organ som har innsigelse, og eventuelt til andre berørte. Dersom fylkeskommunen ønsker å gi supplerende uttalelse, må fylkesmannen underrettes. Uttalelsen tas med i fylkesmannens oversendelse til departementet, eller den kan ettersendes.

3.2. Fylkesmannens oversendelse

Fylkesmannen må i sitt oversendelsesbrev til departementet oppsummere hovedpunktene og gi nødvendige opplysninger om saken, herunder:

1. Hvem som har innsigelser.
2. Hva innsigelsene gjelder.
3. Overordnet plangrunnlag og tidligere planer for området.
4. Sakens behandling i kommunen.
5. Forholdet til eventuelle andre spørsmål som må sees i sammenheng med den aktuelle saken, som for eksempel konsesjoner etter forurensningsloven eller tillatelser etter annet lovverk, statlig eller fylkeskommunal økonomisk støtte til planarbeid, tiltaksarbeid eller grunnnerverv innen eller nær planområdet.
6. Om mekling er foretatt, hvem som deltok og resultatet. Begrunnelse dersom mekling unntaksvis ikke er foretatt.
7. Fylkeskommunens uttalelse.
8. Fylkesmannen skal i oversendelsesbrevet vise vurderingen av prinsippene i naturmangfoldloven, jfr. Miljøverndepartementets brev 6. oktober 2011.
9. Fylkesmannens samlede vurdering av saken og tilråding om vedtak i saken. Fylkesmannen skal gi sin vurdering og tilråding i forhold til alle innsigelsene i saken. At fylkesmannen skal gi en tilråding framgår av plan- og bygningsloven § 5-6 om mekling.

Brevet fra fylkesmannen skal sendes Kommunal- og moderniseringsdepartementet med kopi til kommunen, den myndighet som har fremmet innsigelse og fylkeskommunen, og eventuelt til andre berørte.

Det er viktig at fylkesmannen i oversendelsesbrevet redegjør for saken og får fram sentrale elementer i planprosessen. Det er viktig at fylkesmannen sikrer at saken er tilstrekkelig opplyst til at departementet kan behandle den. Fylkesmannen må derfor be om supplerende materiale eller opplysninger fra kommunen, fylkeskommunen eller berørt fagmyndighet dersom det er nødvendig.

3.3. Oversendelse av saksdokumenter til departementet

Oversendelsen av saken til Kommunal- og moderniseringsdepartementet kan vanligvis gjøres elektronisk. Plankart må sendes i papirversjon i 4 eksemplarer i tillegg til elektronisk. Departementet ber om at saksdokumentene ordnes i kronologisk rekkefølge, og at det vedlegges en dokumentliste. Enkelte saker kan være svært omfattende, slik at det bør vurderes om det er nødvendig å sende alle saksdokumentene til departementet. De sentrale dokumentene må alltid følge saken. Dersom ikke alle dokumentene oversendes til departementet, bør dette framgå av dokumentlisten.

Siste versjon av plankart og bestemmelser som er vedtatt av kommunestyret skal alltid oversendes, sammen med planbeskrivelse og eventuell konsekvensutredning. Dersom innsigelsessaken gjelder en reguleringsplan, skal kommuneplankartet og eventuelt områdereguleringskart også oversendes, med konfliktområdet avmerket. Tidligere reguleringsplaner eller andre viktige plandokumenter av betydning for vurdering av saken bør også oversendes. Dersom planen har vært på offentlig ettersyn i flere alternativer, bør dette også framgå av planmaterialet.

4. Departementets behandling

Kommunal- og moderniseringsdepartementet treffer det endelige planvedtaket i innsigelsessaker som sendes til departementet. I plan- og bygningsloven § 11-16 andre ledd og § 12-13 andre ledd framgår det at departementet avgjør om innsigelsen skal tas til følge, og kan i den forbindelse gjøre de endringer i kommuneplanens arealdel og reguleringsplanen som finnes påkrevd. Av siste ledd i paragrafene framgår det at departementets vedtak ikke kan påklages.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet kan treffe følgende vedtak:

4.1. Planen godkjennes

Departementets vedtak kan gå ut på at kommunestyrets vedtak av planen godkjennes fullt ut og at innsigelsen ikke tas til følge.

4.2. Planen godkjennes ikke

Departementet kan ta en innsigelse fullt ut til følge og ikke godkjenne kommunens planvedtak. Departementet kan i den sammenheng peke på de hensyn som må være ivarettatt for at planen skal kunne godkjennes. Det kan dermed gis føringer for videre planlegging.

4.3. Planen godkjennes med endringer

Departementet kan godkjenne planen med endringer, og ta en innsigelse helt eller delvis til følge. Departementet kan treffe vedtak om de endringer i planen som finnes påkrevd. Det er ikke noe krav etter loven om at endringene begrenses til de deler av planen som det er fremmet innsigelse til. Planen må i utgangspunktet sees under ett, og det kan foretas endringer som har sammenheng med og er nødvendig for å kunne ta innsigelsen til følge. Det vises imidlertid her til § 11-16 første ledd som innebærer at innsigelse til kommuneplanens arealdel kan være avgrenset til en nærmere bestemt del og planen for øvrig gis rettsvirkning, og samme bestemmelse i § 12-13 første ledd om reguleringsplan.

Etter plan- og bygningsloven § 1-5 gjelder kommuneplanens arealdel foran tidligere vedtatt reguleringsplan, dersom det ikke er vedtatt at reguleringsplanen helt eller delvis skal gjelde foran ny arealdel. I forbindelse med innsigelse til kommuneplanens arealdel, kan spørsmålet om å endre arealbruk i tidligere regulert område oppstå. I tilfelle dette gjøres, er det behov for å klarlegge den gjeldende plansituasjonen. Kommunen har da ansvar for å endre reguleringsplanen i samsvar med den nye arealdelen, slik den er vedtatt av departementet.

Selv om det ikke er fremmet innsigelse, gir plan- og bygningsloven §§ 11-16 tredje ledd og 12-13 tredje ledd departementet hjemmel til å innkalle og oppheve eller endre en vedtatt arealdel til kommuneplan og reguleringsplan som er i strid med nasjonale interesser. Bestemmelsene er tenkt benyttet i særlige situasjoner der de ordinære prosesser svikter. Slik endring kan være aktuell også i saker som er sendt departementet på grunn av innsigelse. Dersom det er aktuelt å foreta endringer på dette grunnlag, skal kommunen få mulighet til å uttale seg før vedtak treffes.

4.4. Endret uttalelse fra innsigelsesmyndigheten

Når en plansak som det er innsigelse til er sendt departementet for godkjenning, og saken er tatt opp til behandling, vil departementet alltid fatte det endelige planvedtaket. Dersom det organ som har fremmet innsigelse eller overordnet organ har endret standpunkt etter at saken er oversendt til Kommunal- og moderniseringsdepartementet, vil dette bli vurdert som en uttalelse fra vedkommende organ ved departementets behandling.

4.5. Kunngjøring av planen

Kommunal- og moderniseringsdepartementets vedtak kan ikke påklages, og ved dette vedtaket blir arealdelen av kommuneplanen og reguleringsplanen bindende og får rettsvirkning. Det innebærer at planen først kan kunngjøres når departementets vedtak foreligger. Det er kommunen som må foreta kunngjøringen etter § 11-15 andre ledd for kommuneplaner og § 12-12 siste ledd for reguleringsplaner.

KONTAKTINFORMASJON

Planavdelingen

Adresse:

Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Postboks 8112 Dep, 0032 Oslo, Tlf. 22 24 59 01

Vedlegg

Oversikt over myndigheter med innsigelseskompetanse i plansaker etter plan- og bygningsloven

Temaer for innsigelse er angitt med stikkord, men stikkordene er ikke uttømmende. Ansvarlig departement er angitt i parentes.

Andre kommuner

Saker av vesentlig betydning for kommunen

Fylkesmennene

Forurensning herunder støy, lokalluft og klima, vannmiljøkvalitet, naturmangfold, landskap, friluftsliv, strandsone, samordnet areal- og transportplanlegging, kjøpesenter, tilstrekkelig boligbygging (KLD/KMD)

Folkehelse herunder miljørettet helsevern (HOD)

Barn og unges interesser (BLD/KD)

Universell utforming (BLD)

Samfunnssikkerhet, risiko og sårbarhet (JD)

Jord- og skogbruk herunder kulturlandskap (LMD)

Reindrift (LMD)

Fylkeskommunene

Kulturminne-, kulturmiljø- og landskapshensyn, friluftsliv, samordnet areal- og transportplanlegging, kjøpesenter, regional plan eller planstrategi (KLD/KMD)

Barn og unges interesser (BLD/KD)

Universell utforming (BLD)

Fylkesveger (SD)

Havbruksinteresser, akvakultur (NFD)

Avinor AS

Luftfartsanlegg drevet av Avinor (SD)

Bane NOR SF

Jernbaner, jernbanetransport (SD)

Biskopene/bispedømmerådene

Kirker og gravplasser (KUD)

Direktoratet for mineralforvaltning

Mineralske forekomster, massetak, bergverk (NFD)

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap

Planer knyttet til virksomheter som håndterer farlige stoffer, transport av farlig gods, brannsikkerhet, herunder tunneller og underjordiske anlegg (JD)

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, sivilforsvarsdistriktene

Tilfluktsrom (JD)

Fiskeridirektoratets regionkontor

Fiskeri, tang- og tarehøsting (NFD)

Forsvarsbygg

Forsvarets interesser (FD)

Kystverket

Havne- og farvannsforvaltning, utnyttelse av sjøområder, kaianlegg, sjøverts transport (SD)

Luftfartstilsynet

Støyhensyn ved lufthavnsdrift og reglene om luftfartshinder, offentlige lufthavner som ikke er drevet av Avinor (SD)

Mattilsynet

Fiskehelse og fiskevelferd (NFD)

Drikkevann (HOD)

Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE)

Energi-, skred-, flom-, vassdrags- og grunnvannsspørsmål (OED)

Oljedirektoratet

Etablerte og planlagte landanlegg og rørledninger for petroleumsvirksomhet knyttet til utvinning av petroleum på norsk kontinentalsokkel (OED)

Politidistriktene

Kriminalitetsforebygging (JD)

Riksantikvaren

Kulturminne-, kulturmiljø- og landskapsinteresser (KLD)

Sametinget

Samiske kulturminne-, kulturmiljø- og landskapsinteresser (KLD/KMD)

Samisk kultur og næringsutøvelse

Statens vegvesen, regionkontor

Riksveger, vegtransport (SD)

Statsbygg

Bygge- og eiendomspolitikk og samfunnspolitiske mål i forhold til arkitektur (KMD)