



DET KONGELIGE
MILJØVERNDEPARTEMENT

Rundskriv T-2/2004

Utgitt av: Miljøverndepartementet

Flere eksemplarer kan bestilles fra
Statens forurensningstilsyn (SFT)
Postboks 8100 Dep, 0032 Oslo
Telefon: 22 57 34 00
Telefaks: 22 67 67 06

Oppgi publikasjonskode: T-2/2004
E-post: bestilling@sft.no

Trykk: OFA 06/2004 - 5000

Om ikraftsetting av endringer i plan- og bygningsloven

Klage og innsigelse - Ot.prp. nr. 31 (2003-2004)





DET KONGELIGE
MILJØVERNDEPARTEMENT

Rundskriv T-2/2004

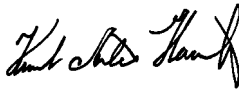
Om ikraftsetting av endringer i plan- og bygningsloven

Klage og innsigelse - Ot.prp. nr. 31 (2003-2004)

Forord

Effektivisering av plan- og byggesaksbehandlingen er en viktig oppgave for Regjeringen. 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. Lovendringene supplerer de lovendringer Regjeringen allerede har iverksatt for en raskere og mer effektiv saksbehandling. Hensikten er at kommunenes saksbehandling skal gjennomføres uten unødige forsinkelser.

Miljøverndepartementet juni 2004



miljøvernminister

Innhold:

1. Innledning	5
2. Innsigelse	5
2.1 Nærmere om når det ikke skal fremmes innsigelse	6
2.2 Nærmere om når det kan fremmes innsigelse	7
2.3 Saker avgjort ved mekling	8
2.4 Saksbehandlingen ved uenighet om det kan fremmes innsigelse	8
2.5 Departementets endringsadgang.....	9
2.6 Tidsbegrensning på ti år før ny innsigelse.....	9
2.7 Forholdet til kulturminner og kulturminneloven	10
3. Klage	11
3.1 Nærmere om når det ikke kan klages	12
3.2 Nærmere om når det kan klages.....	13
3.3 Behandlingen av den enkelte sak.....	15
4. Nærmere om vurderingen av samme forhold	16
4.1 Hva er samme forhold – og hva er det ikke	16
4.2 Når innsigelse først kan vurderes på reguleringsplannivå.....	18
5. Ikrafttreden og overgangsbestemmelser	20

1. Innledning

Dette rundskrivet gir oversikt over de endringer i plan- og bygningsloven som ble vedtatt ved lov av 7. mai 2004. Lovendringene trer i kraft 1. juli 2004.

De nye bestemmelsene har til formål å hindre "omkamp" om spørsmål som er avklart i forbindelse med en forutgående plan gjennom avgjørelse av innsigelse eller klage. Endringene tar sikte på å gi en mer forutsigbar og effektiv plan- og byggesaksbehandling. Gjentatt behandling medfører en unødig tids- og ressursbruk både for myndigheter og private som berøres.

Lovendringene er basert på lovforslag fra Planlovutvalget (NOU 2003:14) om begrensning av adgangen til gjentatt klage og innsigelse på samme forhold.

2. Innsigelse

§ 27-2 nr. 2 nytt annet ledd lyder:

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.

I forhold til innsigelse innebærer lovendringen at:

det **ikke kan** fremmes innsigelse når:

- samme forhold inngår i plan som tidligere er avgjort ved innsigelse i løpet av de foregående 10 årene
- en plan er i samsvar med en plan som er egengodkjent i løpet av de foregående 10 årene og det kunne vært fremmet innsigelse til planen.

det **kan likevel** fremmes innsigelse når:

- formål og bestemmelser i en ny plan er endret eller mer detaljert enn i tidligere plan
- det er gitt begrunnet varsel om at innsigelse først kan vurderes ved en mer detaljert plan

- det er vesentlige mangler ved saksbehandlingen, jf. i den forbindelse omtale av utredningsplikten i pkt 2.2.
- den planen en ny plan bygger på er eldre enn 10 år

Innsigelse:

Dersom myndigheter ut fra nasjonale, viktige regionale interesser eller forhold i nabokommune har innvendinger mot et kommunalt planforslag kan de fremme innsigelse til planen. Dette gjelder både for kommuneplan, reguleringsplan og bebyggelsesplan.

Virkningen av at det fremmes innsigelse er at kommunen mister sin kompetanse til å gjøre rettslig bindende planvedtak.

Saken sendes i slike tilfeller til Miljøverndepartementet for avgjørelse.

Departementets avgjørelse er endelig og kan ikke påklages.

Er det fremmet en innsigelse, kan fylkesmannen mekle mellom kommunen og innsigelsesmyndigheten. Foreligger det et omforent meklingsresultat, kan kommunen eegengodkjenne planen.

Nærmere om bruk av innsigelse, se rundskriv T-5/95 fra Miljøverndepartementet.

2.1 Nærmere om når det ikke skal fremmes innsigelse

Den nye bestemmelsen tar sikte på å hindre at det fremmes innsigelse mot arealdelen av en kommuneplan eller en reguleringsplan som er i samsvar med en plan som tidligere er avgjort ved innsigelse. Tilsvarende situasjon er det der bebyggelsesplan utarbeides med grunnlag i arealdel av kommuneplan eller reguleringsplan som er avgjort ved innsigelse.

Når innsigelse er avgjort av departementet, er det ikke adgang til å fremme innsigelse på samme forhold i senere plan i løpet av de 10 neste årene. Ved sin avgjørelse av en innsigelsessak tar departementet endelig stilling til hele planen, også de deler av den som det ikke er reist innsigelse mot. Dette innskrenker imidlertid ikke innsigelsesadgangen for nye forhold som ikke var kjent i forbindelse med behandlingen av den tidligere planen, og som derfor ikke ble tatt hensyn til eller ga grunnlag noen innsigelse i denne tidligere planfasen, jf. pkt. 2.2 nedenfor.

Den nye lovbestemmelsen får også virkning for andre myndigheters mulighet til å fremme innsigelse til senere planer som bygger på departementets avgjørelse. De kan ikke komme med en innsigelse til et planforslag med samme

innhold i neste planomgang, selv om det gjelder en annen faginteresse eller et annet forhold enn det innsigelsen var rettet mot i en tidligere plan. I forbindelse med planmyndighetenes vurdering av om innsigelse skal tas til følge, samt i forbindelse med mekling og behandling av innsigels saker, har myndighetene en plikt til å vurdere alle sider av saken i forhold til alle med innsigelseskompetanse. Innsigelse fra en myndighet får også innvirkning for andre myndigheters mulighet til å fremme innsigelse. Det betyr at en innsigelsesavgjørelse fra en myndighet også avskjærer innsigelse fra andre myndigheter på et senere tidspunkt til en plan med samme innhold.

Avgjørelser i innsigels saker skal legges til grunn for kommunens utarbeiding av senere planer. Departementet legger derfor til grunn at kommunen innarbeider aktuelle tidligere innsigelsesavgjørelser i en ny eller revidert plan. Departementet legger også til grunn at myndigheter med innsigelseskompetanse heller ikke skal fremme ny innsigelse til samme forhold når tidligere avgjorte løsninger videreføres i kommuneplan. Dersom kommunen ikke følger opp en innsigelsesavgjørelse i forbindelse med en ny plan, er myndigheter med innsigelsesrett ikke avskåret fra å fremme innsigelse.

Tilføyelsen i § 27-2 innebærer ingen generell begrensning i adgangen til å revidere eller utarbeide nye planer. Dersom alle parter er enige om at nye forhold fører til at en tidligere plan bør endres, kan en i en ny plan komme fram til en annen løsning enn tidligere bestemt.

Den nye bestemmelsen skal videre 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 aktuelle planen. Det kan ikke fremmes innsigelse mot forhold det kunne vært fremmet innsigelse mot på et tidligere stadium. Bestemmelsen tar sikte på at myndigheter med innsigelsesrett skal gjøre sitt syn kjent tidlig i planprosessen slik at det blir større forutsigbarhet for de som skal legge en godkjent plan til grunn for sin virksomhet. Dersom planen har et detaljeringsnivå som ikke gir grunnlag for å ta stilling til om det bør fremmes innsigelse, bør innsigelsesmyndigheten så langt mulig redegjøre for dette i forbindelse med høringen av planen.

Den nye lovbestemmelsen innebærer at sektorer ikke kan fremme innsigelse til forhold som i realiteten er avgjort tidligere gjennom innsigelsesbehandling. Samtidig skal de fremme innsigelse så tidlig som mulig hvis det er grunnlag for å fremme innsigelse.

2.2 Nærmere om når det kan fremmes innsigelse

Det vil kunne reises innsigelse dersom et forslag til regulerings- eller bebyggelsesplan viser en annen eller mer detaljert arealbruk enn det som er behandlet og tatt stilling til i den forrige planen. Dette er nye forhold som ikke

er avgjort tidligere. En eventuell innsigelse må da rette seg mot de nye elementene i arealbruken. Det samme gjelder dersom forslag til plan inneholder nye bestemmelser med nytt eller annet innhold i forhold til tidligere plan. Vilkåret for å reise innsigelse mot innholdet i et planforslag er her som ellers at det ikke i tilstrekkelig grad følger opp regionale eller statlige rammer og mål for planarbeidet. Hva som er å regne som nytt og hva som er samme forhold er omtalt nærmere i pkt. 4.1.

Dersom planen har et detaljeringsnivå som ikke gir grunnlag for å ta stilling til om det bør fremmes innsigelse (som for eksempel når det gjelder kulturminner, jf. pkt. 2.7 og 4.2), bør myndighetene redegjøre for dette i forbindelse med høringen av planen. Innsigelsesmuligheten er i slike tilfelle ikke avskåret i forhold til nye planer der viktige regionale eller nasjonale interesser først kan avdekkes i en mer detaljert plan, selv om den skulle samsvare med arealbruksformålet i en grovmasket, overordnet plan.

Det vil også kunne reises innsigelse dersom et planforslag som omfattes av reglene i pbl. § 16-2 er mangelfullt utredet, jf. Ot.prp. nr. 47 (2003-2004).

2.3 Saker avgjort ved mekling

Når en sak er løst ved mekling, foreligger det som oftest ikke lenger en innsigelse og planen kan egengodkjennes. Det kan da ikke reises innsigelse til en ny plan som er i samsvar med den planen som er resultat av en mekling. Meklingsprotokollen vil være grunnlag i ettertid for å klargjøre hvilke forutsetninger som ligger til grunn for at planen kan egengodkjennes. Dette dokumentet vil ha betydning for å vurdere om en senere plan er i overensstemmelse med eventuelle vilkår for at det ikke ble fremmet innsigelse, og gjøres kjent for berørte myndigheter.

2.4 Saksbehandlingen ved uenighet om det kan fremmes innsigelse

Dersom en berørt myndighet og kommunen ikke blir enige om hvorvidt et spørsmål er avklart gjennom tidligere planbehandling, skal kommunen sende saken til departementet for avklaring. 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. Får kommunen medhold av departementet, kan planen vedtas av kommunen. Får innsigelsesmyndigheten medhold i spørsmålet om innsigelsesrett, skal saken oversendes til behandling i departementet på vanlig måte, dersom kommunen ikke velger å ta innsigelsen til følge. Der det på grunn av en tidligere avgjørelse er tvil om det formelt kan fremmes innsigelse, bør dette tas opp til avklaring så snart som mulig for ikke å forsinke saksbehandlingen unødige.

Dersom en innsigelse er frafalt i forbindelse med meklingen, kan kommunestyret fatte vedtak med rettsvirkning. Gjelder vedtaket en reguleringsplan, kan kommunestyrets vedtak påklages på vanlig måte av private. Det er en forutsetning at offentlige myndigheter som har innsigelseskompetanse, ikke avstår fra å fremme innsigelse for så å bruke klageretten etter § 15 i plan- og bygningsloven.

2.5 Departementets endringsadgang

Departementet kan uavhengig av den nye bestemmelsen om avskåret innsigelse bruke reglene om endring, innkalling og omgjøring ut fra nasjonale og viktige regionale interesser etter § 20-5, sjuende ledd og § 27-2 nr. 3 siste ledd. Departementet har også mulighet for å bruke § 18 til å utarbeide og vedta statlig plan dersom det skulle vise seg nødvendig.

Det kan for eksempel vise seg at tidligere vedtatte reguleringsplaner er uheldige ut fra nasjonale eller viktige regionale mål og interesser, eller at det hefter vesentlige svakheter ved en plan som tilsier at den bør underkjennes ut fra nye politiske vurderinger, ny kunnskap eller kunnskap om nye forhold og lignende. Det samme kan gjelde dersom en vedtatt plan viser seg å få vesentlig mer vidtgående negative virkninger enn lagt til grunn opprinnelig. Om nødvendig kan staten også benytte sin hjemmel i § 33 for å nedlegge midlertidig bygge- og deleforbud med sikte på utarbeiding av ny og endret plan for et område.

Etter lovendringen vil det altså være departementet som i en 10-årsperiode etter at en plan er godkjent tar stilling til om det er ny kunnskap eller nye forhold som gjør at en tidligere plan ikke lenger skal kunne legges til grunn for senere planer. Dette gjelder i de tilfeller kommunen selv ikke ønsker å endre planinnholdet.

2.6 Tidsbegrensning på ti år før ny innsigelse

Regelen er at det ikke skal fremmes innsigelse til et forhold som inngår i en godkjent plan før etter 10 år. Denne tidsrammen er satt for at planleggingen skal bli forutsigbar i denne perioden. Samme tidsramme gjelder også for hvor lenge en reguleringsplan kan nyttes som ekspropriasjonsgrunnlag. Tiårsregelen begrenser imidlertid ikke kommunens adgang og plikt til å revidere eller utarbeide nye planer etter loven når forholdene endrer seg og det oppstår behov for nye planer.

Reglen er ikke til hinder for at nye utbyggingsbehov eller endrede nasjonale rammebetingelser kan gi grunnlag for å endre en plan før det er gått 10 år. Når det foreligger et behov kan myndigheter på et hvert tidspunkt ta opp med

kommunen spørsmålet om å utarbeide ny, eller endre en foreliggende plan. Dette kan for eksempel gjelde gjennomføring av store infrastruktursutbygginger som ikke inngår i en plan eller som må gjennomføres på en annen måte enn tidligere forutsatt.

Utarbeider kommunen en ny plan basert på en eksisterende plan som er yngre enn 10 år som ikke ivaretar slike nye nasjonale eller regionale forutsetninger, kan spørsmålet om innsigelse reises. Dersom kommunen mener at det ikke foreligger adgang til å reise innsigelse til den nye planen, skal spørsmålet avgjøres av departementet, jf. pkt. 2.4.

Dersom det innenfor tidsrommet på 10 år skulle vise seg behov for å endre en plan ut fra nasjonale eller regionale interesser, og kommunen ikke er villig til å utarbeide endret plan, må spørsmålet tas opp med departementet. Det er departementet som avgjør om forholdene er av en slik betydning at det gir grunnlag for å bruke de statlige hjemlene til å endre eller oppheve planer eller bruke statlig bygge- og deleforbud mv., jf. pkt. 2.5.

2.7 Forholdet til kulturminner og kulturminneloven

Kulturminnelovens regler om automatisk fredete kulturminner gjelder dersom det ikke er gitt dispensasjon gjennom utarbeiding av kommuneplanens arealdel. Det kan bare gis dispensasjon for byggeområder på kommuneplannivået. Gjennom vedtak om godkjenning av reguleringsplan gis det dispensasjon fra den automatiske fredningen for de kulturminnene som berøres av tiltak i forbindelse med gjennomføringen av planen, jf. kulturminneloven § 8.4. ledd. Det vil i hovedsak bli stilt vilkår til denne dispensasjonen i reguleringsbestemmelsene. Det samme gjelder for bebyggelsesplan dersom denne utarbeides direkte på bakgrunn av kommuneplan

Dersom kulturminnelovens regler om undersøkelsesplikt etter § 9 ikke er oppfylt på kommuneplannivå, vil innsigelsesadgangen til kulturminneforvaltningen være til stede når det gjelder automatisk fredete kulturminner på lavere plannivå.

Undersøkelsesplikten etter kulturminneloven § 9 skal oppfylles på reguleringsplannivå.

Dersom den tidligere avgjorte planen har et detaljeringsnivå eller utredningsgrunnlag som ikke ga grunnlag for å ta stilling til om det burde reises innsigelse, vil nærmere detaljering og opplysninger være å regne som nye forhold i saken, se pkt 4.1.

Det samme gjelder dersom undersøkelser i henhold til § 9 i kulturminneloven ikke er gjennomført på tidligere plannivå, og disse viser at tiltak i henhold til

planen vil medføre en uakseptabel konflikt med automatisk fredete kulturminner.

En må også vurdere om nærmere detaljering og undersøkelser viser at det er behov for en annen avgrensning eller kombinasjon av arealformål (for eksempel med spesialområde bevaring), eller med mer konkrete bestemmelser, for å vareta nasjonale eller regionale rammer og mål.

Også på andre felt, for eksempel biologisk mangfold, kan det være parallelle problemstillinger som på kulturminnefeltet.

3. Klage

§ 15 nytt tredje ledd lyder:

*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.)*

§ 27-3 annet ledd lyder:

Kommunestyrets endelige vedtak i reguleringssaker 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 lyder:

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.

I forhold til klage innebærer lovendringen at:

det **ikke kan** klages når:

- det er klaget på, og avgjort klage, på samme forhold tidligere
Hva som er "samme forhold" er nærmere omtalt i pkt. 4 nedenfor.
- innholdet av planen er avklart gjennom departementets behandling av innsigelse på reguleringsplan eller bebyggelsesplan.

det **kan klages** "på ny" når:

- planen medfører en annen arealbruk enn tidligere fastsatt (for eksempel fra bolig til kontor)
- planen inneholder nye bestemmelser som ikke har vært kjent tidligere (for eksempel grad av utnytting, husplassering og lignende)
- dersom det foreligger vesentlige mangler ved saksutredningen eller saksbehandlingen, for eksempel at konsekvensutredningen for tiltaket er mangelfull, jf. i den forbindelse forvaltningsloven § 41.

Klage:

Private berørte og andre med rettslig klageinteresse kan klage over kommunestyrets positive og endelige vedtak om å fastsette reguleringsplan, eller om å endre slik plan (§ 27-3). Det kan på samme måte klages på vedtak av det faste utvalget for plansaker om å fastsette bebyggelsesplan (§ 28-2, sjette ledd). Videre kan enkeltvedtak i eller i medhold av loven, eksempelvis dispensasjonsvedtak eller vedtak om å godkjenne eller avslå søknad om byggetillatelse, påklages etter § 15 av klageberettigede. Etter § 15 kan også fylkesmannen, statlige myndigheter og nabokommunen klage mot enkeltvedtak etter loven når vedtaket er i strid med vedkommende myndighets faginteresser.

Ingen av departementets reguleringsvedtak kan påklages, det være seg stadfestingsvedtak eller vedtak om statlig plan etter § 18.

Nærmere om klage, se rundskriv T-8/86 fra Miljøverndepartementet.

3.1 Nærmere om når det ikke kan klages

Endringene i klagebestemmelsene vil hindre omkamp i form av klage på forhold som allerede er vurdert og avgjort ved innsigelsesbehandling i departementet på reguleringsplaner eller ved klage. Ved klagebehandling gjelder ikke en tilsvarende 10-årsfrist som gjelder ved behandling av innsigelsessaker.

De nye reglene betyr også at det ikke kan klages på vedtak om avgjørelse av byggesøknad etter plan- og bygningslovens § 93 og § 95 b, dersom klagen retter seg mot forhold som er behandlet gjennom klage eller innsigelse på regulerings- eller bebyggelsesplanen som ligger til grunn for tiltaket, se nærmere om dette under pkt. 3.2. Det samme gjelder vedtak om mindre vesentlig endring av reguleringsplan som har vært avgjort gjennom klagesaksbehandling.

Bestemmelsen innebærer dessuten at det ikke kan klages på vedtak om å avslå en søknad om dispensasjon etter plan- og bygningslovens § 7 der løsnin-

gen som det søkes om er avslått gjennom klageavgjørelse eller gjennom departementets avgjørelse av innsigelse. Innvilgelse av dispensasjon fra plan kan imidlertid påklages.

Videre følger det av de nye bestemmelsene at også klager over samme forhold fra andre klageberettigede i en senere sak om samme forhold kan avvises.

Det vises til pkt. 4.1 nedenfor som utdyper hva som anses som samme forhold.

3.2 Nærmere om når det kan klages

Bestemmelsene markerer som hovedregel at anledningen til å klage en gang til overordnet organ over vedtakets innhold i en forvaltningssak også gjelder etter plan- og bygningsloven.

Nye forhold og mer detaljerte planer, planelementer og vedtak vil kunne påklages i senere sak, jf. foran under innsigelse. Regelen som avskjærer 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 enn bagatellmessige justeringer i forhold til forrige vedtak eller plan.

Kommunene har etter loven en plikt til å revidere sine planer ut fra endrede behov og nye forutsetninger med videre. I tilfelle kommunene forsømmer denneplikten slik at det mangler et oppdatert plangrunnlag skal muligheten for bruk av dispensasjon vurderes hvor det skal gjennomføres nye tiltak. Hensynet til nye og endrede forhold, nye verdivurderinger, nye parter og interesser med videre, skal således i utgangspunktet ivaretas gjennom revisjon av plangrunnlaget eller ved bruk av dispensasjon. Det kan imidlertid tenkes at det i konkrete tilfelle likevel ikke er rimelig eller akseptabelt å avskjære en klage på neste beslutningstrinn. Det må i slike tilfelle vurderes konkret når slike nye forhold tilsier ny prøving. Det gjelder ingen tidsfrist, men 10-årsregelen for innsigelse er her et utgangspunkt for vurderingen.

Når det gjelder kommuneplanens arealdel skal likevel ikke departementets innsigelsesbehandling avskjære senere klage på reguleringsplan, bebyggelsesplan eller byggesak. 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 på slik plan. Det skal således alltid kunne klages én gang på et forhold i en regulerings- eller bebyggelsesplan eller på et forhold i et vedtak i en byggesak.

Tidligere klageavgjørelser som har et rent formelt grunnlag, vil heller ikke begrense muligheten for å klage på det materielle innholdet i neste vedtak

eller plan. Forutsetningen er da at klageavgjørelsen gjelder rene saksbehandlingsspørsmål, for eksempel om frister er overholdt, om parter er tilstrekkelig varslet eller om saken er tilstrekkelig opplyst.

Den nye regelen virker slik at det som er fastsatt i plan eller i tidligere klageavgjørelse ikke kan tas opp i en ny klage. Det vil si at hele planen eller hele enkeltvedtaket er endelig avgjort i forhold til alle berørte parter. Man må imidlertid foreta en konkret vurdering i den enkelte sak av hva som anses avgjort i tidligere sak. Slik regelen er utformet vil avgjørelsen av klage fra en part også gi en rettsvirkning for øvrige aktuelle klagere. Disse kan dermed ikke fremme ny klage om samme forhold på neste trinn. Gjelder klagen andre forhold enn det som er behandlet tidligere, eller har en ny plan et annet innhold, skal imidlertid klagen ikke avvises på dette grunnlaget.

Fylkesmannen skal etter forvaltningsloven § 34 foreta en fullstendig prøving av hele klagesaken i forhold til alle partsinteresser, ettersom avgjørelsen av klage fra en part også får virkning for andre parters mulighet til å klage.

Bestemmelsene innbærer at en heretter ikke behøver å gå inn i realiteten i saken slik reglene til nå har krevd, selv om også praksis til nå gjerne har vært slik at klager av denne typen blir avgjort enkelt under henvisning til at klagen retter seg mot forhold som er avgjort gjennom foreliggende endelige plan.

Det vil alltid være klagerett på gitte dispensasjoner etter § 7 for tredjepart, ettersom dispensasjonen innebærer et avvik fra den vedtatte planen. Dette innebærer at det foreligger et nytt forhold gjennom det nye vedtaket som ikke er prøvet tidligere i innsigelses- eller klagesak.

Det vil også være klagerett på mangelfulle utredninger for planer og tiltak som har vesentlige virkninger, jf. § 33-1, jf. Ot.prp. nr. 47 (2003-2004)

Begrensningen i klageadgangen for forhold som er avgjort i plan omfatter også klage på vedtak (tillatelse eller avslag) etter søknad om byggetillatelse. I mange byggesaker vil en klage rette seg mot sentrale forhold som er avgjort tidligere. Der klager bruker samme forhold for å trenere, kan klagen på byggesaksvedtaket normalt avvises.

Dersom påklaget løsning ikke er detaljert avklart i plan kan klagen ikke avvises. For å avklare begrensningen må det ses hen til om endelig plan angir en tilstrekkelig klar løsning på forholdet, slik at det ikke åpnes for tolkningstvil eller valg av løsninger.

For mange tiltak ligger den nærmere godkjenning av tiltakets plassering, herunder høydeplassering, til byggesaksbehandlingen. Når valget mellom alternative muligheter ligger i kommunen i den konkrete sak vil "samme forhold"

ofte ikke være avklart i plansammenheng. Etter departementets mening betyr dette at det skal lite til for at en klage på slike forhold ikke kan avvises.

Begrensingen i § 15 tredje ledd sikter kun til forhold som er avgjort i plansammenheng, ikke tidligere klageavgjørelser på byggesaksvedtak.

3.3 Behandlingen av den enkelte sak

Når kommunen får inn en klage, må den vurdere om forholdet tidligere har vært avgjort ved klage eller innsigelse, slik at adgangen til ny klage er begrenset. Dette 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. 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.

Videre vil lovendringen bety at kommunen i forbindelse med varslingen av en plan må vurdere, og i tilfelle kunngjøre eller underrette om at planen ikke er gjenstand for ny klage på grunn av en tidligere innsigelses- eller klageavgjørelse.

At en eiendom får ny eier eller nye rettighetshavere betyr ikke at disse får noen ny klagerett hvis selger på grunn av tidligere klage eller innsigelsesavgjørelse er avskåret fra å klage. Lov 16. juni 1989 nr. 53 om eiendomsmekling har i § 3-6 en liste over opplysninger som skal gis til kjøper av eiendom, blant annet om endelige offentlige planer og om rettigheter og heftelser med mer. Planer og vedtak som begrenser klageretten må antas å være slike opplysninger.

Spørsmål om forholdet er avgjort tidligere må vurderes i forbindelse med den enkelte klagesak. Utfallet av den konkrete og formelle vurderingen blir avgjørende for om sak skal avvises eller undergis videre behandling. Det etableres nå et klart grunnlag for å avvise klager på formelt grunnlag når saken og klagegrunnene er prøvet tidligere av overordnet organ. Det følger imidlertid av forvaltningslovens § 2, tredje ledd at avvisning anses som et enkeltvedtak som kan påklages etter forvaltningslovens § 28 for å få prøvet om det er grunnlag for å avvise saken eller ikke.

Dersom en tidligere plan eller klageavgjørelse påstås å være ugyldig, må det prøves prejudisielt i forbindelse med behandlingen av en ny klagesak. Det eventuelle omgjøringsgrunnlaget følger av forvaltningslovens § 35.

4. Nærmere om vurderingen av samme forhold

4.1 Hva er samme forhold – og hva er det ikke

Forhold som tidligere er avgjort kan ikke tas opp på ny. Samme forhold kan for eksempel være at planene gjelder samme arealformål, eller like bestemmelser knyttet til arealutnytingen. Det er som hovedregel ikke anledning til "omkamp" om planbestemmelsene dersom disse ligger innenfor de rammene som er fastlagt i en tidligere avgjort plan. Dersom den tidligere avgjorte planen har et detaljeringsnivå eller utredningsgrunnlag som ikke ga grunnlag for å ta stilling til om det burde reises innsigelse, vil nærmere detaljering og opplysninger være å regne som nye forhold i saken, se pkt. 4.2.

For å vareta interessene til de som berøres negativt av et planvedtak, skal uttrykket "forhold som er avgjort tidligere" ikke gis en for vid tolkning.

Forhold som ikke kan betegnes som samme forhold kan være at den nye planen har nye innholdselementer, eller innebærer avvik eller endinger i forhold til den opprinnelige planen for eksempel når det gjelder:

- Nye forhold og elementer, videre detaljeringer på neste trinn
- Endret utnyttings- eller verneform med endret planformål
- Endret utbyggingsvolum og grad av utnytting
- Annen bygningsform, -høyde og -plassering
- Endrede reguleringsbestemmelser

Aktuelle spørsmål som må inngå i slik konkret vurdering og sammenlikning mellom vedtatt plan, planforslag og innsigelse/varsel vil blant annet være:

1. Det faktiske og saklige innholdet.
Det vil si at en må sammenlikne realiteten i planforslaget og foreliggende plan og vurdere om det i hovedsak er sammenfall når det gjelder hvilke tiltak for bruk, herunder bygge- og anleggstiltak, og vern planen gir grunnlag for å gjennomføre, og om det er de samme hensyn, interesser og sektorer som er behandlet og avklart i den forrige planen.
2. Det formelle innholdet i form av arealformål og planbestemmelser, herunder satte vilkår og krav.
Det vil si at de rettslige rammene i vedtatt plan og nytt planforslag i hovedsak må være sammenfallende. En må derfor vurdere om arealbruksformålene og bestemmelsene i den nye planen legger sterkere restriksjoner eller åpner for en annen og større utbyggings- og utnyttingsmulighet enn opprinnelig vedtatt plan (og i strid med nasjonale eller regionale rammer og mål).
3. Planområdets avgrensning.
Det vil si at planforslaget må ligge innenfor samme område som er avgjort i tidligere plan.

Eksempel byggeområder:

I en godkjent arealdel til kommuneplan er det angitt arealformål, hovedvegssystem og rammer for utbygging. Fylkeslandbruksstyret fremmet innsigelse mot boligområdet ut fra jordvernhensyn, men innsigelsen ble ikke tatt til følge ut fra hensynet til samlokalisering av boliger, skole og forretningsvirksomhet.

I reguleringsplanen kan det ikke reises innsigelse mot den viste arealbruken eller den utnyttingen som ligger innenfor rammene for utbygging.

Forhold som kan være aktuelt å vurdere og fremme innsigelse mot er:

- *forholdet til RPR for barn og unge når det gjelder den interne løsningen av boligområdet*
- *trafikksikkerheten*
- *kulturminner/kulturmiljøer*
- *forholdet til evt. vilkår som er satt for å akseptere omdisponering*

Innsigelsesavgjørelsen vil ikke ha betydning for private interessenters mulighet til å klage på reguleringsvedtaket fordi det ikke er klagerett på arealdelen til en kommuneplan (jf. pkt. 3 foran).

Dersom det i reguleringsplanen er krav om bebyggelsesplan, kan det ikke klages på arealbruken eller utnyttelsen dersom dette framgår av reguleringsplanen.

Dersom bebyggelsesplanen skal fastlegge nærmere plassering av bygninger og plassering og kvalitet på uteområder, er dette nye elementer som kan gi grunnlag for klage.

Det kan ikke klages på grad av utnytting, reguleringsformål eller planutforming i forbindelse med en byggesak.

Dersom en regulerings- eller bebyggelsesplan f.eks. ikke fastsetter en bestemt byggehøyde eller husplassering, er dette forhold det kan klages på i forbindelse med byggesaken.

Eksempel LNF-områder:

Godkjent arealdel til kommuneplan angir hvilke arealer som skal bli liggende som landbruks- natur- og friluftsfomål, og hvilke som kan omdisponeres til byggeområder eller annen utnytting. Planen har bestemmelser om spredt bolig- og ervervsbebyggelse med kriterier for lokalisering og krav om bebyggelsesplan i den sammenheng.

Dersom kommunen kommer til at det er behov for å utarbeide reguleringsplan for deler av et LNF-område for å sikre ett av formålene i denne arealkombinasjo-

nen fremfor de øvrige, vil det kunne fremmes innsigelse mot at det reguleres til enten, landbruksområde, friluftsområde eller naturvernområde. Det vil si at regulering til ett av formålene i kombinasjonen er en ny og selvstendig arealdiponering som ikke er avklart i forbindelse med kommuneplanens arealdel og evt. innsigelse i den sammenheng.

Private interessenter har adgang til framsette klage på planen.

Dersom boligtomtene ligger innenfor det område som er avsatt til spredt bebyggelse i kommuneplanen og antallet hus er innenfor den gitte rammen, skal det ikke fremmes innsigelse ut fra de hensyn som ble avklart i behandlingen av kommuneplanen.

Forhold som likevel kan være aktuelt å vurdere er lokalisering i forhold til planens kriterier, for eksempel:

- *forholdet til dyrka mark*
- *forholdet til adkomst*
- *forholdet til vassdrag*
- *forholdet til kulturminner/kulturmiljøer*

Eksempel områder for midlertidig båndlegging:

I områder som båndlegges midlertidig gjennom arealdelen av kommuneplanen vil etterfølgende reguleringsplan eller vedtak etter aktuell sektorlov fastlegge de varige restriksjonene eller tiltakene etter en grundig prosess.

En innsigelse til arealdelen avskjærer ny innsigelse mot hovedformålet med båndleggingen.

Detaljerings ut over dette i reguleringsplanen vil imidlertid kunne være tema for innsigelse på dette plannivået.

4.2 Når innsigelse først kan vurderes på reguleringsplannivå

Arealdelen av kommuneplanen vil ofte være grovmasket slik at en rekke forhold i arealdisponeringen med sikte på utbygging eller vern først kommer frem i sammenheng med utarbeiding av reguleringsplan eller bebyggelsesplan. Ofte kan for eksempel viktige friområder eller friluftsområder, vegtraasér og lignende først fastlegges konkret på reguleringsplannivået.

I en kommuneplan er det ofte plankrav. Dette skal sikre en mer detaljert prosess, avklare forholdet til sektorer og mer detaljert arealbruk for bygging, utnyttning og vern. Der hvor detaljeringen av planen er avgjørende for å kunne si om en kommuneplan er i strid med nasjonale eller viktige regionale interes-

ser, må innsigelsesmyndigheten så langt som mulig gi en begrunnelse. Dette må skje senest i forbindelse med høringen av planen. Er det stilt slike vilkår for godkjenningen vil ikke adgangen til å fremme innsigelse ved en mer detaljert plan være avskåret.

Departementet vil for øvrig understreke at lovendringen ikke skal brukes som grunnlag for stille krav om økt detaljering av overordnede planer, eller økte krav til undersøkelser og dokumentasjon i den kommunale planleggingen. Sektormyndighetene må i stedet være klare på hvilke forhold som er klarlagt i den aktuelle planen, og ta forbehold om hvilke spørsmål som vil måtte tas opp i arbeidet med reguleringsplan eller bebyggelsesplan.

Eksempel forholdet til automatisk fredete kulturminner i grunnen.

Selv om en veitrasé er avklart i arealdel av kommuneplan gjennom innsigelsesbehandling, kan kulturminnemyndighetene fremme innsigelse mot et forslag til reguleringsplan for den aktuelle veien dersom det kommer frem ikke tidligere kjente automatisk fredete kulturminner i forbindelse med undersøkelsene som gjennomføres i medhold av kulturminneloven § 9, jf. foran under pkt. 2.7.

Hvis de automatisk fredete kulturminnene i hovedtrekk er kjent vil en under utarbeidingen og utforming av kommuneplanens arealdel kunne sikre at arealet ikke disponeres til utbygging, for eksempel ved å vise arealet som båndlagt i medhold av kulturminneloven. Eventuelt kan arealet disponeres til LNF-område dersom kulturminnemyndighetene anser dette som tilstrekkelig vern. Kulturminnemyndighetene skal fremme eventuell innsigelse til forslaget til kommuneplan hvis det ikke er forenelig med nasjonale kulturminneinteresser.

Det kan også være situasjoner der det i et område med kjente kulturminner eller kulturmiljøer kan aksepteres utbygging på deler av arealet, men hvor en ikke kan ta stilling til omfang eller lokalisering av den konkrete utbyggingen før det foreligger mer detaljerte planer. Kulturminnemyndigheten kan da, på grunnlag av en konkret vurdering av kunnskapen om det aktuelle området, ta forbehold om at spørsmålet om innsigelse må vurderes i forhold til utforming av denne. Samtidig må de klargjøre hvilken dokumentasjon som bør foreligge i forbindelse med utarbeiding av mer detaljert plan.

5. Ikrafttreden og overgangsbestemmelser

Loven trer i kraft fra 1. juli 2004.

Begrensingen i innsigelsesadgangen gjelder for planer som legges ut til offentlig ettersyn fra og med 1. juli 2004.

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

Vedlegg

Oppdatert oversikt over myndigheter med innsigelseskompetanse i plansaker etter plan- og bygningsloven:

(Oversikt bak i rundskriv T-5/95 om retningslinjer for bruk av innsigelser i plansaker etter plan- og bygningsloven utgår)

Det tas forbehold om at oversikten kan suppleres med nye eller endrede fagområder.

Bergvesenet: Massetak, bergverk (NHD)

Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern: Brann- og eksplosjonsfare/forebygging (KRD)

Fiskeridirektoratets regionkontor: Havbruk og havbeite, fiskeri, tang- og tarehøsting (FID)

Forsvarsbygg: Bygninger og eiendommer for forsvaret (FD)

Fylkesmennene: Forurensning/miljø-, naturvern, landskapshensyn og friluftsliv (MD), miljørettet helsevern (etter forelegging for fylkeslegen) (HD). Barn og unges interesser (BFD). Beredskap, tilfluktsrom, risiko og sårbarhet (JD)

Fylkesfriluftsnemnda: Allmennhetens friluftinteresser (MD)

Fylkeskommunene: Kulturminne-, kulturmiljø- og landskapshensyn fylkesplan/regionale planinteresser/planfaglig kvalitet (MD)

Fylkeslandbruksstyrene: Jord- og skogbruk (LD)

Mattilsynet: Fiskesykdommer (HD)

Oljedirektoratet: Etablerte og planlagte landanlegg og rørledninger for petroleumsvirksomhet knyttet til utvinning av petroleum på norsk kontinental-sokkel (OED)

Luftfartsverket: Lufthavner, lufttransport (SD)

Kystverkets distriktskontorer: Havne- og farvannsforvaltning, utnyttelse av sjøområder, kaianlegg, sjøverts transport (FID)

Nabokommune

Jernbaneverket: Jernbaner, jernbanetransport (SD)

Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE): Energi, vassdrags- og grunnvannsspørsmål (OED)

Områdestyrene for reindriftssaker: Reindrift (LD)

Riksantikvaren: Kulturminne-, kulturmiljø- og landsakpsinteresser (MD)

Sametinget: Samiske kulturminne-, kulturmiljø- og landsakpsinteresser (MD)

Telenor A/S: Infrastruktur for elektronisk kommunikasjon. (SD)

Statens vegvesen regionvegkontorene: Riksveger, vegtransport (SD/Vegdirektoratet)

Statsbygg: Bygninger og eiendommer for Staten (AAD)

Stiftsdireksjonene/bispedømmeråda: Kirker og kirkegårder (KKD)