

Statsforvalteren i Trøndelag
Postboks 2600
7734 STEINKJER

Deres ref

Vår ref
24/1612-3

Dato
29. oktober 2024

Tolkningsuttalelse – nye styringsdokumenter og spørsmålet om adgangen til å fremme innsigelse kan være avskåret etter pbl. § 5-5

Departementet viser til e-post 9. april 2024 fra Statsforvalteren i Trøndelag.

Henvendelsen gjelder adgangen til å fremme innsigelse når kommuneplanens arealdel rulleres før det er gått ti år siden sist eller når et område reguleres i samsvar med kommuneplanens arealdel før det er gått ti år siden kommuneplanen ble vedtatt. Spørsmålet er om statsforvalterne har innsigelsesadgang der det nye planforslaget er i strid med nasjonale interesser som har blitt skjerpet inn siden vedtakelsen av gjeldende plan. Statsforvalteren har stilt spørsmålet generelt, men det fremgår av henvendelsen at spørsmålet særlig er aktualisert ved det innskjerpede jordvernet.

Departementet har kommet til at tiårsfristen i plan- og bygningsloven § 5-5 ikke er absolutt, da det kan være adgang til å fremme innsigelse dersom det, etter at den gjeldende planen ble vedtatt, har kommet nye styringsdokumenter som det nye planforslaget ikke følger opp.

Departementets vurdering

Innsigelsesinstituttet er en grunnleggende forutsetning for at kommunene etter dagens plan- og bygningslov kan egengodkjenne kommune- og reguleringsplaner uten at planene må stadfestes av departementet. Adgangen til å fremme innsigelse bidrar til å sikre at kommunene ikke vedtar arealplaner som strider mot nasjonale og vesentlige regionale interesser, og andre vesentlige interesser.

Innsigelsesadgangen er nærmere regulert i plan- og bygningsloven (pbl.) § 5-4. Etter første ledd kan berørt statlig og regionalt organ 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». Etter femte ledd skal innsigelse fra statlig og regionalt organ være begrunnet i vedtatte nasjonale eller regionale mål, rammer og retningslinjer.

Bevaring av dyrka og dyrkbar jord er en nasjonal interesse som har kommet til uttrykk i ulike styringsdokumenter. Stortinget skjerpet 15. juni 2023 inn den tidligere jordvernstrategien fra 2021. Det er nå et mål at årlig omdisponering av dyrka jord ikke skal overstige 2 000 dekar, og at målet skal nås innen 2030. For å nå målet er det nødvendig å føre en streng jordvernpolitikk. Dette kommer eksempelvis til uttrykk i nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2023–2027. Regjeringen ber her om at kommunene, ved revidering av kommuneplanens arealdel, vurderer om tidligere godkjent arealbruk skal endres av hensyn til jordvernet.

Det er altså ikke tvilsomt at det i utgangspunktet vil være adgang til å fremme innsigelse mot en kommune- eller reguleringsplan som for eksempel åpner for nedbygging av dyrka jord. Spørsmålet er i hvilken grad denne innsigelsesadgangen er begrenset etter pbl. § 5-5 første ledd. Bestemmelsen lyder slik:

«Det kan ikke fremmes ny innsigelse mot forhold fastsatt i formål og bestemmelser som det tidligere har vært fremmet innsigelse mot, og som har blitt avgjort i løpet av de ti foregående år. Det kan heller ikke fremmes innsigelse mot forhold i plansak som det kunne ha vært fremmet innsigelse mot i forbindelse med en tidligere plan om samme forhold vedtatt i løpet av de ti foregående år. Dersom kommunen og innsigelsesorganet er uenig om adgangen til å fremme innsigelse etter denne bestemmelsen er avskåret, avgjør departementet spørsmålet når innsigelsessaken er sendt til departementet.»

Bestemmelsen regulerer to ulike forhold; Første punktum gjelder der det faktisk har vært fremmet innsigelse, og andre punktum gjelder der det ikke ble fremmet innsigelse, men kunne vært fremmet innsigelse. For begge tilfellene fastsetter loven en frist på ti år før det kan fremmes ny innsigelse mot samme forhold.

Departementet legger i det videre til grunn at det dreier seg om samme forhold i den forstand at arealformål og planbestemmelser i det nye planforslaget tilsvarer den gjeldende planen som er vedtatt for under ti år siden. For en nærmere redegjørelse for når det dreier seg om samme forhold eller ei, viser departementet til rundskriv T-2/2004 *Om ikraftsetting av endringer i plan- og bygningsloven* punkt 4.

Forutsetningen i det videre er altså at gjeldene plan og nytt planforslag er innholdsmessig tilsvarende. Statsforvalteren har for dette tilfellet bedt departementet avklare om lovens tiårsfrist er absolutt, slik at den stenger for at det kan fremmes innsigelse dersom innsigelsesgrunnlaget har endret seg før utløpet av fristen. Med endret grunnlag for innsigelse

menes det i denne tolkningsuttalelsen nye styringsdokumenter om nasjonale eller vesentlige regionale interesser, som for eksempel Stortingets nye jordvernstrategi.

Ordlyden kan tilsi en kategorisk anvendelse av fristen, slik at det ikke er adgang til å fremme innsigelse mot et planforslag om forhold omfattet av en arealplan (arealformål eller bestemmelser) som er vedtatt i løpet av de ti foregående årene. Dersom det ikke ble fremmet innsigelse mot den tidligere planen, forutsettes det at kommunen fulgte lovens regler om saksbehandling og varsling, slik at sektormyndigheten hadde reell mulighet til å fremme innsigelse. En naturlig forståelse av lovens ordlyd er dermed at tiårsfristen som oppstilles i første og andre punktum er absolutt, så lenge det dreier seg om samme forhold som i den tidligere planen, altså samme arealbruk.

En slik absolutt tiårsfrist harmonerer godt med bestemmelsens formål, som er økt effektivitet og forutsigbarhet i planleggingen, jf. Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) side 193–194. Bestemmelsen er først og fremst ment å regulere forholdet mellom kommune og stat, og særlig for kommunene vil en absolutt frist bidra til bedre forutberegnelighet.

Pbl. § 5-5 første ledd er i stor grad en videreføring av plan- og bygningsloven av 1985 § 27-2 nr. 2 andre ledd, som kom inn i loven i 2004. Forarbeidene til denne bestemmelsen er dermed relevante for forståelse av pbl. § 5-5 første ledd. Under departementets merknader i Ot.prp. nr. 31 (2003–2004) punkt 3.5 fremgår:

«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.»

Det er unaturlig å karakterisere innsigelse til et planforslag som en «omkamp» dersom innsigelsen er begrunnet i nye styringsdokumenter. På tilsvarende måte vil det i slike tilfeller ikke være snakk om å la være å fremme innsigelse til den første planen, da det aktuelle innsigelsesgrunnlaget ikke forelå på dette tidspunktet. Formålet bak bestemmelsen om å avskjære innsigelsesadgangen treffer derfor ikke særlig godt der grunnlaget for innsigelsen er nye styringsdokumenter som altså kommer etter at gjeldende plan ble vedtatt.

I samme punkt i proposisjonen har departementet kommentert uttalelser fra høringsinstansene om adgangen til å fremme innsigelse «om det er kommet til nye forhold og forutsetninger som tilsier at vurderingen av planen kan bli en annen enn på vedtakstidspunktet». I denne sammenhengen vurderte departementet at «10 år er et rimelig tidsrom». Uttalelsen kan tilsi at departementet her mente at tiårsfristen er absolutt, også der det senere kommer til «nye forhold og forutsetninger».

Uttalelser i Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) i særmerknadene til pbl. § 5-5 kan vurderes på samme måte. Som eksempel på tilfeller hvor departementet kan vedta statlig plan eller kalle inn den kommunale planen, viser departementet til 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». Slik eksempelbruk kan tilsi at departementet mener det her ikke er adgang til å fremme innsigelse.

For de siterte delene av begge disse proposisjonene gjelder imidlertid at departementet ikke uttrykkelig vurderer om og konkluderer med at innsigelsesadgangen er avskåret.

Uttalelser i forarbeidene til dagens og tidligere lov trekker etter dette i noe ulike retninger og kan uansett ikke sies å ha tatt uttrykkelig stilling til spørsmålet. Vekten av disse forarbeidene er derfor noe begrenset.

Spørsmålet er direkte berørt i rundskriv T-2/2004 *Om ikraftsetting av endringer i plan- og bygningsloven*. I punkt 2.6 står det:

«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.»

Rundskrivet er her tydelig på at det kan være adgang til å fremme innsigelse innenfor tiårsfristen. Forutsetningen er at den gjeldende planen ikke ivaretar nasjonale eller regionale forutsetninger. Videre må disse forutsetningene/forholdene være «nye» i den forstand at de har kommet til etter at den gjeldende planen ble vedtatt. Standpunktet bygger på et resonnement om at det i slike tilfeller ikke var grunnlag for å fremme innsigelse mot den gjeldende planen på bakgrunn av styringsdokumenter som har kommet til senere, og at det da vil være uheldig å avskjære innsigelsesadgangen mot et nytt planforslag i strid med nasjonale og vesentlige regionale interesser.

Det er nettopp slike tilfeller som vil være praktiske for eksempel når det gjelder hensynet til jordvern. Sikkerhet for matforsyning blir, særlig på grunn av klimaendringene og krig og konflikter i Europa, stadig viktigere, og det medfører at vi må ta godt vare på arealene som egnet seg til matproduksjon.

Problemstillingen er også uttrykkelig kommentert i rundskriv T-2/09 *Ikrafttredelse av ny plandel i plan- og bygningsloven*. I punkt 6.2 under overskriften «Begrensninger i adgangen til å fremme innsigelse» fremgår:

«Det kan f.eks. 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. Hvis den kunnskap eller de nye forhold som gjør innsigelse aktuell ikke var tilgjengelig for

innsigelsesorganet ved behandling av kommuneplanen, vil ikke innsigelsesadgangen være avskåret når reguleringsplanen behandles.»

Daværende Miljøverndepartementet la til grunn tilsvarende i sin forvaltningspraksis. Det vises eksempelvis til beslutning 30. mars 2009 i sak 200900299 som gjaldt spørsmålet om fylkeslandbruksstyret hadde adgang til å fremme innsigelse. Under henvisning til rundskriv T-2/2004 kom departementet til at tiårsfristen ikke er absolutt, og at føringer fra nasjonale myndigheter om innskjerping av jordvernet måtte anses som nye forhold i saken som ga grunnlag for å fremme innsigelse. Denne saken gjaldt en plan etter tidligere plan- og bygningslov, men pbl. § 5-5 første ledd er som nevnt en videreføring av 85-loven på dette punktet.

Spørsmålet var tema i Sivilombudets sak 2010/2961 (departementets saksnummer 200902547). Ombudet besluttet å undersøke daværende Miljøverndepartementets beslutning om at innsigelsesadgangen var i behold. I sin korrespondanse med ombudet la departementet til grunn at «nye politiske signaler, som her i strandsoneforvaltningen, må betraktes å være ... nye politiske forhold i saken som kan gi grunnlag for innsigelse». Ombudet avsluttet saken med et brev til klageren hvor han fant å kunne la saken bero med departementets redegjørelser. Departementets standpunkt ble altså ikke kritisert av ombudet.

I juridisk teori er problemstillingen drøftet av Siv Elén Årskog Vedvik i «Motsegn – Forholdet mellom kommunalt sjølvstyre og statleg styring i saker som gjeld areal- og miljøforvaltning» i punkt 5.6.3.4. Vedvik trekker innledningsvis et skille mellom pbl. § 5-5 første og andre punktum. Forenklet forklart synes hun, under henvisning til ordlyd og forarbeider, å legge til grunn at innsigelsesadgangen der det faktisk har vært fremmet innsigelse tidligere (første punktum) i utgangspunktet vil være tapt der det har kommet nye styringsdokumenter etter at den gjeldende planen ble vedtatt. Der det ikke har vært fremmet innsigelse tidligere (andre punktum), legger hun til grunn en noe annen ordlydstolkning enn departementet. Hun viser til at der et nytt styringsdokument ikke fantes da den første planen ble vedtatt, «kunne» det ikke vært fremmet innsigelse til denne planen. Etter hennes mening vil ordlyden dermed ikke stenge for at det kan fremmes innsigelse på bakgrunn av nye styringsdokumenter før det har gått ti år siden kommunestyret vedtok den første planen.

En slik ordlydstolkning kan ha gode grunner for seg. Departementet legger imidlertid til grunn at formuleringen «kunne vært fremmet innsigelse til» ikke er myntet på om innsigelsesgrunnlaget fantes da den gjeldende planen ble vedtatt, men på selve innholdet i planen, altså arealformålet og bestemmelsene. Disse kunne det jo vært fremmet innsigelse mot i den gjeldende planen, for eksempel på et annet grunnlag enn de nye styringsdokumentene.

Vedvik mener deretter at det gir en dårlig indre sammenheng i bestemmelsen dersom nye styringsdokumenter får ulik betydning etter henholdsvis pbl. § 5-5 første og andre punktum. Videre mener hun det er «bakvendt at departementet i *ti år* må bruke tryggleiksventilen i

§§ 11-16 og 12-13 og oppheve eller endre planene i ettertid» dersom kommunene ikke etterkommer nye føringer.

Det mest sentrale hensynet bak tiårsfristen i pbl. § 5-5 er forutsigbare planprosesser. Dette hensynet retter seg først og fremst mot kommunene, ved at de i sin videre planlegging skal kunne være trygge på å ikke bli møtt med innsigelse til forhold som allerede er avgjort. For private parter ligger det liten beskyttelse i pbl. § 5-5, da denne bestemmelsen ikke begrenser kommunenes adgang – og i enkelte tilfeller plikt – til å revidere gjeldende planer eller utarbeide nye planer når forholdene endrer seg.

For kommunene begrenses imidlertid den forutsigbarheten pbl. § 5-5 gir av at departementet har andre virkemidler mot en uønsket arealbruk i en egengodkjent arealplan. For det første kan departementet i nærmere angitte tilfeller utarbeide og vedta en statlig arealplan med hjemmel i pbl. § 6-4. Den statlige planen vil gå foran den kommunale planen ved motstrid, jf. pbl. § 1-5 andre ledd. I denne sammenhengen er det imidlertid mer relevant at departementet kan innkalle den kommunale planen og deretter oppheve eller endre denne, jf. pbl. § 11-16 tredje ledd for kommuneplaner og § 12-13 tredje ledd for reguleringsplaner. Innkallingsadgangen har ikke samme begrensning som innsigelsesadgangen og kan dermed brukes i den omtalte tiårsperioden dersom forutsetningene for dette er til stede. Dersom en kommune ikke har fulgt opp nye styringsdokumenter om arealbruk, har departementet med andre ord uansett mulighet til å gripe inn selv om adgangen til å fremme innsigelse eventuelt er tapt.

Innkalling av kommunens egengodkjente planer er en sikkerhetsventil som kun er ment å brukes i særlige tilfeller. Slik innkalling vil være et større inngrep i den kommunale planleggingsmyndigheten enn å tillate at innsigelse fremmes. Dette skyldes først og fremst at innsigelse fremmes før kommunen har vedtatt planen, mens innkalling først kan skje etter at planen er vedtatt. For reguleringsplaner er det attpåtil ingen frist for å innkalle planen. Videre skal det ved uløste innsigelser som hovedregel mekles mellom partene før saken sendes til departementet, jf. pbl. § 5-6.

Dersom det ikke skal være adgang til å fremme innsigelse begrunnet med nye styringsdokumenter, kan en kommune videreføre utbyggingsarealer som strider mot nasjonale og vesentlige regionale interesser, og andre vesentlige interesser, ved gjentatte ganger å revidere planer med mindre enn ti års mellomrom. En slik fremgangsmåte vil kunne tvinge frem en mer utstrakt bruk av innkallingsadgangen. Med tanke på at mange innsigelser løses før saken kommer til departementet, tilsier både hensynet til fornuftig ressursbruk og prinsippet om at saker bør løses på lavest mulig forvaltningsnivå at innsigelse bør tillates fremmet i slike tilfeller.

Reelle hensyn, og da først og fremst hensynet til sammenhengen i regelverket, taler etter dette med tyngde for at det er mest hensiktsmessig at det kan fremmes innsigelse i tiårsperioden ved nye styringsdokumenter.

Samlet sett finner departementet at tiårsfristen i pbl. § 5-5 ikke er absolutt, ved at det kan være adgang til å fremme innsigelse dersom det, etter at den gjeldende planen ble vedtatt, har kommet nye styringsdokumenter som det nye planforslaget ikke følger opp. Det må vurderes konkret i hvilken grad slike styringsdokumenter er tilstrekkelige til å danne grunnlag for innsigelse.

Det kan diskuteres om slike nye styringsdokumenter formelt skal anses som nye «forhold» slik at dette tolkningsresultatet ligger innenfor lovens ordlyd eller som en utvidende tolkning av ordlyden. Departementet har i denne tolkningsuttalelsen lagt til grunn det siste alternativet, da de «forhold» ordlyden i pbl. § 5-5 første og andre punktum viser til først og fremst synes å gjelde forhold i selve planen. Det anses imidlertid ikke nødvendig å ta endelig stilling til spørsmålet, da departementet mener tolkningsresultatet uansett vil bli det samme.

Denne tolkningsuttalelsen sendes i kopi til alle statsforvalterne til orientering.

Med hilsen

Hilde Olea Simonsen (e.f.)
avdelingsdirektør

Thea Jåtog Trygstad
seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer

Kopi

Statsforvalteren i Agder
Statsforvalteren i Innlandet
Statsforvalteren i Møre og Romsdal
Statsforvalteren i Nordland
Statsforvalteren i Rogaland
Statsforvalteren i Troms og Finnmark
Statsforvalteren i Vestfold og Telemark
Statsforvalteren i Vestland
Statsforvalteren i Østfold Buskerud Oslo og Akershus