



FYLKESMANNEN I HEDMARK

Kommunalavdelingen

Saksbehandler, innvalgstelefon
Jan Lånkan

Vår dato
05 SEPT. 2003
Arkivnr.
420

Vår referanse
03/6330
Deres referanse
2003/443- P/KIR

Miljøverndepartementet
Postboks 8013 Dep
0030 OSLO

HØRING – NOU 2003:14 (Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven) – særskilt om klage, innsigelsesadgang og konsekvensutredning

Det vises til departementets oversendelse av 07.07.03.

Fylkesmannen vil innledningsvis bemerke at det er uheldig i forhold til sammenhengen i høringsutkastet at det først skal avgis uttalelse til utvalgte temaer. Det kan derfor være nødvendig å komme inn på de temaene som nå tas opp, også når det skal avgis uttalelse til utredningen samlet.

1. § 1-14 *Innsigelse og mekling*, sjette ledd
2. § 1-15 *Forholdet til forvaltningsloven og klage*, 2. ledd andre punktum

Disse to bestemmelsene gir de samme prinsipielle regler for når en innsigelse eller evt. en klage ikke kan fremmes på ny. I kommentarene til § 1-15 påpekes det at uttrykket "*forhold som er avgjort tidligere*" ikke må gis en for vid tolkning. Fylkesmannen går ut fra at § 1-14 må forstås på samme måte.

Det nevnes også opp noen eksempler på endringer i planen som kan gi grunnlag for ny klage. Fylkesmannen forstår det slik at også forhold av betydning som eksisterte, men ikke var kjent da den første klagen ble avgjort, kan gi adgang til ny klagebehandling. Det kan her sies å foreligge bristende forutsetninger.

Videre legger vi til grunn at dersom en kommune ikke tar en avgjørelse til følge, men legger fram nye forslag som er i strid med det som er avgjort, må andre myndigheter ha anledning til å angripe dette med samme midler som er brukt tidligere. Hvis f. eks fylkesmannen har hatt innsigelse mot et tiltak i kommuneplanen, og fått medhold i denne ved mekling eller departementets avgjørelse, må fylkesmannen ha adgang til å fremme innsigelse til et evt. reguleringsplanforslag som måtte bli fremmet for det samme tiltaket.

Postadresse:
Postboks 4034
2306 HAMAR

Kontoradresse:
Statens hus
Parkgt 36, HAMAR

Telefon:
62 55 10 00

Telefaks:
62 55 10 31

Org.nr.: 974 761 645
Banknr. 7694.05.01675

postmottak@fm-he.stat.no
Internett: <http://www.fylkesmannen.no/hedmark>

Det vil uten tvil oppstå saker der det vil være vanskelig å trekke grensen mot når forholdet er avgjort tidligere. Fylkesmannen er imidlertid enig i den begrensningen i "omkamp" som forslaget legger opp til, og mener at man da må være innstilt på å møte ovennevnte grensedraining. Fylkesmannen vil imidlertid gi noen eksempler på aktuelle tilfelle der det må være mulig å fremme innsigelse fordi forholdet ikke kan regnes for å være avgjort tidligere:

- Dersom en kommune fremmer en reguleringsplan med flere hytter eller hytter av høyere standard enn angitt i kommuneplanen, går fylkesmannen ut fra at det er en ny situasjon som en kan ha innsigelse til selv om det ikke var innsigelse til kommuneplanforslaget.
- Det bør kunne være grunnlag for å fremme ny innsigelse hvis det har gått svært lang tid slik at eksempelvis nasjonale føringer har blitt endret, ny politikk har blitt innarbeidet på området m.m. En kommune har f. eks. en godkjent gammel kommuneplan hvor et strandområde er utlagt som industri- eller forretningsformål. Nye signaler fra sentralt hold tilsier en mer restriktiv holdning til disponering av strandarealer. Det bør da være mulig å fremme innsigelse mot reguleringsplanen selv om den er i samsvar med kommuneplanen.

Planlovutvalget legger opp til en økt samhandling mellom de berørte myndigheter ved utarbeidelsen av planer. Det må likevel forventes uenighet mellom kommunen og andre myndigheter i konkrete saker omkring spørsmålet om forholdene er avgjort tidligere eller ikke. Hvis kommunen avviser en innsigelse eller en klage på det grunnlag at forholdet er avgjort tidligere, har berørt myndighet adgang til å påklage avvisningsvedtaket, jfr. fvl. § 2, 3.ledd. Dette må gjelde selv om det er en innsigelse mot en kommuneplan som avvises og vedtatt kommuneplan etter planlovutvalgets forslag ikke anses som et enkeltvedtak. Hvis det er fylkesmannen som påklager et slikt avvisningsvedtak, antar vi at saken på vanlig måte må avgjøres av en settefylkesmann.

3. § 1-8 Planbeskrivelse og planprogram

Fylkesmannen støtter kravet i 1. ledd om planbeskrivelse. Det er svært viktig ved videre behandling av planer at disse er så godt opplyst som mulig. Dette kan også spare tid i forhold til at høringsinstanser slipper å bruke tid på å innhente tileggsopplysninger som burde vært vedlagt saken.

2. ledd inneholder krav om planprogram for fylkesplaner, fylkesdelplaner og kommuneplan, samt for områdeplan og detaljplan som kan ha vesentlige virkninger for miljø, naturressurser eller samfunn.

Det er positivt med større fokus tidlig i planprosessen. Planprogram kan i så måte være et godt virkemiddel. Det vil imidlertid føre til at planprosessen blir mer krevende, både for tiltakshaver og offentlige myndigheter. Etter fylkesmannens mening er det nødvendig at det tas inn i lovteksten at planprogrammet skal utarbeides på bakgrunn av en oppstartmelding, slik at berørte myndigheter kommer tidlig inn i en åpen prosess om utformingen av programmet.

Det er her klart en fare for å ”byråkratisere” for mye. Selve prosessen med planprogrammet må ikke bli så ressurskrevende at det tar fokus fra selve planen og utarbeidelsen av den. Det legges opp til offentlig ettersyn av planprogrammet. Man er da i ferd med å lage en prosess med tre høringer: 1. Oppstart av planprogram. 2. Planprogram. 3. Planen. Dette er iallfall ingen forenkling mot de to rundene man har i dag. Etter fylkesmannens syn bør det, for de fleste plansaker, være mulig å få fram intensjonene med et planprogram i arbeidet med selve planen. Grensedragningen for hvilke områdeplaner og detaljplaner som ”kan ha vesentlige virkninger for miljø, naturressurser eller samfunn”, blir viktig. Det er viktig at slike forhold kartlegges, men fylkesmannen tror ikke kommunene vil være motivert for planarbeid hvis grensen trekkes for vidt. Det bør arbeides videre med et regelsett som i størst mulig utstrekning sikrer at overordnede samfunnsmessige interesser ivaretas i selve planen, og at man ikke lager betydelige prosesser der slike hensyn ikke er til stede.

Det vil under prosessen være viktig å sette av tilstrekkelig tid ved disse høringene, slik at behandlingen kan skje også i politiske fora som har innsigelseskompetanse.

Lovforslaget har bestemmelser om at planprogram kan inngå i en regional eller kommunal planstrategi, i så fall blir særskilt planprogram overflødig. Det kan også være parallelle prosesser som gjør det unødvendig med særskilt planprogram.

Det kan virke noe utydelig hvordan oppfangning av behov for planprogram kan skje, og hvordan ”parallelle prosesser ” skal defineres.

For å ivareta de landbruksfaglige og de miljøvern faglige interessene, er det viktig hvordan oppfangingskriteriene utformes med bakgrunn i uttrykket ”vesentlige virkninger for miljø, naturressurser og samfunn”.

Det er viktig å påpeke at svært mye informasjon vil bli kjent først under utarbeidelse av planen. Slik sett kan ikke uttalelser til planprogrammet bli fullstendige, men basert på den kunnskapen som da er tilgjengelig. Det må være størst fokus på den offentlige høringen av selve planforslaget, og tilstrekkelig tid avsatt til å sikre en forsvarlig behandling av dette.

4. § 1-9 Konsekvensutredninger av planer med vesentlige virkninger

Det er positivt at konsekvensutredninger nå forslås integrert i den ordinære planprosessen. Dette vil være tidsbesparende for tiltakshaver, og en vil trolig unngå dobbeltarbeid.

Lovteksten er utformet slik at planer ”som kan ha vesentlige virkninger for miljø, naturressurser eller samfunn” skal konsekvensutredes. Utvalget skriver at ”den forståelse som er lagt til grunn til nå av dette uttrykket, kan videreføres”. Videre skriver det at ”uansett bør nærmere grenser som nevnt trekkes opp i forskrifter”. Dette er noe uklart, men kan bety at grensene for hvilke tiltak som skal konsekvensutredes eller skal vurderes konsekvensutredet, blir de samme som i dag. Eventuelle endringer i forskriften vedrørende tiltaksgrenser og/eller oppfangingskriterier forutsettes å bli gjenstand for en egen høringsrunde.

Krav om gjennomføring av konsekvensutredninger skal framsettes ved høring av planprogram, og planprogrammet er grunnlaget for konsekvensutredningene. Vi ser at det kan oppstå noen tilfeller der en ved en offentlig høring av en plan ser at tiltaket likevel overstiger grensene for KU, og en må fremme innsigelse med krav om KU i etterkant. I

noen tilfeller planlegger tiltakshavere anlegg som ligger rett under grensene for KU-plikt, for så å øke omfanget senere. Konsekvenser som avdekkes slik i en senere gjennomgang kan bli tillagt relativt liten vekt når tiltaket ligger der.

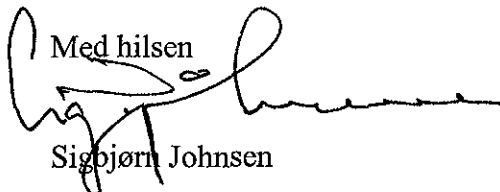
Aktuelle alternativer – utredning av alternative lokaliseringer av tiltak osv. kan bli ytterligere svekket i forhold til dagens lovverk, idet KU gjennomføres samtidig med planprosessen. Tiltakshavere vil ofte ha sterke interesser i tilknytning til f.eks lokalisering. Det kan særlig bli vanskelig å utrede alternativer utenfor kommunen.

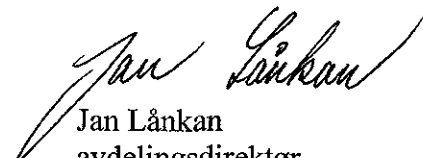
Ovennevnte betenkeligheter tilsier etter fylkesmannens mening at man bør holde på dagens ordning om at det er den ansvarlige myndighet som avgjør om kravet til konsekvensutredning er oppfylt. Vi kan ikke se at utvalget leverer noen argumenter for at denne ordningen skal erstattes av kommunal egenrevisjon. Etter vårt syn fungerer dagens ordning godt.

5. Kap. 17 konsekvensutredninger for sektorplaner samt tiltak etter andre lover

Disse bestemmelsene gjelder beslutningsprosesser som ikke gjennomføres med hjemmel i plan- og bygningsloven, f.eks. samlet plan for vassdrag, verneplan for vassdrag og nasjonal transportplan. Fylkesmannen anser det i utgangspunktet som positivt at også slike sektorplaner blir undergitt en konsekvensvurdering.

I disse tilfellene er det ansvarlig myndighet som skal avgjøre om konsekvensutredningen er god nok. Det er uheldig at KU i planer etter plan- og bygningsloven skal behandles på en annen måte, jfr. det som er sagt ovenfor under pkt. 4. Virkningene kan være like store her.

Med hilsen

Sigbjørn Johnsen


Jan Lånkan
avdelingsdirektør

Kopi: Øvrige fylkesmenn
LA, MVA, BA
IR, KR, MDJ, TSM