



FYLKESMANNEN I OSLO OG AKERSHUS

Miljøverndepartementet
Postboks 8013 Dep
0030 Oslo

Deres ref.: Deres dato: Vår ref.:
 07.07.2003 2003/21973 FM-J

Saksbehandler:
Anders Evjenth

Dato:
29 AUG. 2003

HØRING - NOU 2003:14 SÆRSKILT OM KLAGE INNSIGELSESADGANG OG KONSEKVENsutREDNING

Det vises til oversendelse av 20.05.03 og brev av 07.07.03 hvor man ber om tidligere uttalelser til ovennevnte emner.

Fylkesmannen vil innledningsvis påpeke at man ved å besvare disse spørsmålene særskilt kan ha oversett en sammenheng med helheten av forslaget. Vi må derfor ta et forbehold om at det kan være sammenhenger som vi ikke får med oss i denne runden, og som derfor kan bli tatt opp i den senere høringsuttalelsen. Etersom endringene eventuelt vil fungere innenfor dagens plan- og bygningslov, er de også vurdert med denne som bakgrunn.

Fylkesmannen kommer i uttalelsen med frist 01.12.03 tilbake til en bredere vurdering av NOUen i forhold til kommunene, konsekvenser for kommunene og eventuelle synspunkter fra kommunene. Der vil vi også gå nærmere inn på behovet for kommunal kompetanse til å kunne etablere og drive planprogramarbeid, og/eller behovet for at det etableres kompetanse innen planprogramarbeid (for eksempel interkommunalt), som er tilgjengelig for kommunene.

Særskilte merknader:

1) § 1-14 sjette ledd

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

2) § 1-15 2 ledd 2 punktum

Fylkesmannen slutter seg til prinsippet bak forslaget, men har en del kommentarer til dens utforming. Vi har i det følgende lagt til grunn at avvisningshjemmelen gjelder i forholdet mellom planer og ved omreguleringer, ikke i forholdet enkeltsak og gjeldende plan. De følgende bemerkninger ville imidlertid også kunne gjøres gjeldende i det sistnevnte forhold.

2.1 Forholdet til klage

Fylkesmannen finner grunn til å påpeke at anførsler knyttet til forhold som er avklart i plan ikke oppleves som et større problem i klagesaker. Gjeldende praksis i embetet ved klagebehandling er at vi ved behandlingen av en klage på reguleringsplaner og bebyggelsesplaner vurderer den opp mot hhv kommuneplan og eventuell reguleringsplan.

Dersom en anførsel mot vedtaket retter seg mot forhold som er avklart i gjeldende overordnede planvedtak, vil vi som regel vise til at dette er avklart i overordnet plan. Forholdet tas derved ikke opp til fornyet vurdering i klageomgangen. Dette gjelder uansett om forholdet har vært tatt opp som tema i en tidligere klagesak eller ikke. Bakgrunnen for dette er at klagefristen for de forutgående vedtak er gått ut. Planbehandlingen må da anses som avsluttet og vedtaket endelig.

I de tilfellene det blir anført at gjeldende overordnede plan er ugyldig, vil anførselen bli vurdert prejudisielt. En slik prøving vil nødvendigvis måtte begrense seg til det anførte forhold. Det blir følgelig ikke foretatt en fullstendig gjennomgang av reguleringssaken. En eventuell opphevelse av planen vil måtte hjemles fvl § 35 c).

Slik forslaget er formulert kan det oppfattes slik at denne praksisen bare kan opprettholdes der den overordnede plan er klagebehandlet. Vi antar at dette ikke er ment slik. Dette bør presiseres.

Fylkesmannen oppfatter videre forslaget slik at den også vil gjelde ved omregulering, der deler av tidligere plan ikke blir endret. Bestemmelsen vil da avskjære at man får en fornyet klagebehandling på forhold som allerede er avgjort tidligere gjennom klage. Fylkesmannen har to vesentlige innvendinger mot dette.

Den første er at en slik avgrensning vil innebære en del merarbeid. Kommunen er ved mottak av klage, nødt til å finne ut hvilke forhold som ble påklaget ved forrige planrunde, for så å ta stilling til om deler av klagen kan betegnes som "samme forhold". I noen tilfeller vil det medføre mer arbeid å foreta denne gjennomgangen, enn det vil være å behandle selve anførselens materielle innhold. I tillegg vil det måtte fattes et eget avvisningsvedtak for de av anførselene i en klagesak som skal avskjæres, mens andre anførsler i saken viderebehandles. Det må da treffes et avvisningsvedtak i tillegg til klagebehandlingen. Dette kan påklages videre. Det er sannsynlig at denne adgangen vil benyttes i utstrakt grad. Dette vil igjen påføre merarbeid for førsteinstansen med å tilrettelegge klagebehandlingen på avvisningsvedtaket, samt for klageinstansen å etterprøve vedtaket og dets begrunnelse.

Fylkesmannen anser etter dette at det er en nærliggende fare for at lovendringen vil virke mot sin hensikt ved at den skaper merarbeid for førsteinstans og klageinstans framfor å forenkle behandlingen av klagesaker.

Den andre innvendingen er at det over tid kan være at utviklingen medfører at en opprettholdelse av det opprinnelige planformålet ikke vil være forsvarlig ved en ny regulering. Det kan f.eks. være at trafikkutviklingen både i og utenfor planområdet har forverret seg slik at å opprettholde reguleringen i sin nåværende form vil være uheldig. Forslaget innebærer at de omkringliggende beboere ikke får adgang til å få prøvet dette dersom forholdet har vært tatt opp i en tidligere klageomgang.

På den annen side kommer de ikke verre ut enn om en omregulering ikke ble foretatt, men noe av tanken bak behandlingsregelen for arealplaner er at man skal sikre en bredest mulig deltakelse. At man avskjærer klageretten i slike tilfeller kan vanskelig ses å være i tråd med dette prinsippet, særlig ettersom det kan være tilfeldig om en plan eller elementer av denne har vært klagebehandlet tidligere.

2.2 Innsigelse

Fylkesmannen finner det vanskelig å fastslå hva som menes med ”forhold som er avgjort tidligere gjennom (klage og) innsigelse”.

Når det gjelder innsigelse viser fylkesmannen til at en innsigelsessak som regel har ett av to utfall. Det første er at innsigelsen blir tatt til følge og kommunen tilpasser planen og/eller at innsigelsen trekkes. Dette vil som regel være etter mekling og en omforent løsning mellom kommunen og innsigelsesorganet. Det ande er at saken fremmes til Miljøverndepartementet for avgjørelse. I det siste tilfelle vil det ikke være anledning til å påklage planen. Dette fordi departementets vedtak i reguleringsplan ikke kan påklages jf pbl § 27-3.

Der det oppnås enighet vil kommunen være avgjørelsesmyndighet. Etter pbl § 15 jf 27-3 kan vedtaket påklages. Den foreslåtte bestemmelsen innebærer at private rettssubjekters adgang til å påklage en regulerings- eller bebyggelsesplan blir innskrenket der forholdet har vært avgjort etter innsigelse. Fylkesmannen vil påpeke at dette er en tilsidesettelse av de private rettigheter ved reguleringsbehandlingen. Velforeninger, grunneiere, private organisasjoner m v kan ha interesser som er i konflikt med eller ikke blir ivaretatt av innsigelsesmyndigheten. At det endelige resultat av en mekling i en innsigelsessak blir unndratt klagebehandling vil kunne medføre at legitime private eller samfunnsmessige interesser ikke blir eller oppleves ivaretatt i tilstrekkelig grad.

3. §1-8 Planbeskrivelse og planprogram

Planlovutvalget fremmet i sin første utredning (NOU 2001:7) forslag om etablering av planprogram. Forslaget bygget på evaluering av KU-prosessen, utredning om opplegg av planprogram og forsøksprosjekt bl.a. i Ullensaker kommune. Ut fra erfaring med plan- og KU-prosess, kjennskap til utredningsarbeidet og deltagelse i forsøksprosjektet i Ullensaker uttalte FMOA seg klart positivt til forslag om planprogram.

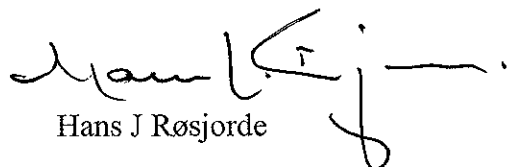
Ut fra erfaringene nevnt ovenfor og kap. 2'Hovedspørsmål' i NOU 2003:14 – der Planlovutvalgets intensjoner om at PBL skal styrkes som verktøy for samordning på tvers av fagsektorer/særlover og forvaltningsnivåer - virker det både riktig og nødvendig å gå inn for at planprosessen endres slik at det innføres et planprogram. Eksisterende KU-retningslinjer har etablert omfattende sett av kriterier for hvilke tiltak som utløser krav om KU. Det forutsettes at videreføres i lovendringen ved at begrepet ”vesentlig” konkretiseres gjennom eksempler og/eller klare retningslinjer.

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

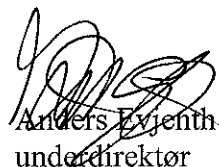
Fylkesmannen i Oslo og Akershus støtter forslaget om planprogram. Ut fra et slikt standpunkt er, etter vår vurdering, §1-9 en logisk og fornuftig/formålstjenlig oppfølging av §1-8. Det heter i Planlovutvalgets forslag til §1-9 at forslagsstiller bærer kostnadene ved utarbeiding av konsekvensutredning. Det må gis retningslinjer/etableres kriterier som gjør det tydelig hvem som er å betrakte som ”forslagsstiller”

5. Kap 17 Konsekvensutredninger for sektorplaner med vesentlig virkninger. Planprogrammet har samordning på tvers av sektorer som en viktig intensjon. Det innebærer at behov for konsekvensutredninger etter særlover bør avklares i planprogrammet. Med sikte på samordning bør også sektorplaner vurderes, eventuelt legges inn som del av planprogrammet. I forlengelsen av en slik betraktning støtter vi forslaget om konsekvensvurderinger for sektorplaner. "Vesentlig virkning" må avklares.

Med hilsen



Hans J Røsjorde



Anders Eyjenth
underdirektør

Kopi:
Fylkesmennene