

SAKSBEHANDLER  
rådgiver Kristine Johansen  
DERES REF.  
2003/443 P/KIR  
VÅR REF.  
2003/745  
Ark 008.0

INNVALGSTELEFON  
22 94 04 75  
DERES DATO  
07.07.03  
VÅR DATO

TELEFAKS  
22 94 04 08



**1 SEPT 2003**

Miljøverndepartementet  
Avdeling for regional planlegging  
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 Deres brev av 7. juli 2003 der De ber om merknader til 5 punkter med forslag til endringer i gjeldende plan- og bygningslov. Temaene er behandlet i NOU 2003:14 sammen med øvrige deler av plandelen i loven. Forslag til endringer som nå er til høring, henger sammen med andre forslag til endringer i NOU 2003:14 som har høringsfrist 1. desember 2003. Sett fra Riksantikvaren sin side er det viktig at de endringer som skal foretas i plan- og bygningsloven, ses i et helhetlig perspektiv. Vi vil derfor i forbindelse med høringen av de øvrige deler av NOU 2003:14 også se hen til de tema som nå er til høring.

Riksantikvaren har pga. den korte tidsfristen ikke hatt anledning til å innhente synspunkter fra regional kulturminneforvaltning. Flere av punktene denne høringen omtaler, er nært knyttet til de arbeidsoppgaver som for kulturminner og kulturmiljøer sin del er lagt til det regionale forvaltningsapparat, fylkeskommunene og Sametinget.

### Generelt

En rasjonell og kvalitativt god planlegging krever at alle parter med interesser innenfor et område tidlig trekkes inn i arbeidet. I Planlovutvalgets forslag er dette en forutsetning som er lagt til grunn for flere av de øvrige forslagene. Riksantikvaren ser på dette som et viktig mål. Samtidig er det da nødvendig at de ulike deltagerne i planprosesser er gitt rammevilkår og ressurser som gjør det mulig å nå dette målet. For en del instanser vil dette også være en ny måte å arbeide på som vil kreve tid å implementere. Dette må det gis muligheter for i en overgangsfase.

Samtidig kan det være fornuftig allerede nå å vurdere om og i så fall når en evaluering av et nytt system skal gjennomføres. Dette bl.a. for å kunne sette inn nødvendige tiltak for å sikre at alle parter/interesser kan delta på like fot i planprosessene.

Riksantikvaren

Dronningens gate 13

Postboks 8196 Dep, 0034 Oslo

Telefon: 22 94 04 00 Telefaks: 22 94 04 04 E-post: riksantikvaren@ra.no

De tema som høringen omfatter, er nært knyttet til nye bestemmelser om frister i planbehandlingen og EU-direktivet om miljøvirkninger av planer og program. Å forvalte kulturminner og kulturmiljø i tråd med de lover og retningslinjer som eksisterer, krever i enkelte tilfelle en tilpasning. I rundskriv T-2/2003 om tidsfrister i planleggingen etc., understrekes at frister som kommunen gir, må følge vanlig forvaltningsskikk, være realistiske og tilpasses andre lovbestemte frister, bl.a. dem som fins i kulturminneloven. Riksantikvaren forutsetter at dette prinsippet vil bli lagt til grunn i den videre utforming av bestemmelser og forskrifter til de forslag som nå er til høring.

I det følgende vil de enkelte forslag til endringer kommenteres hver for seg.

#### *§ 1-8 Planbeskrivelse og planprogram*

At alle planer skal ha en planbeskrivelse som forklarer formål, hovedinnhold og følger av planen og at dette må foreligge før planen sendes på høring, anser Riksantikvaren for positivt. Kvaliteten på en slik beskrivelse, vil være avhengig av de retningslinjer som legges til grunn for hva som vil være godt nok i slik sammenheng. Det vil i denne forbindelse være fornuftig at de ulike interesser og myndigheter deltar i et arbeid for å utforme slike retningslinjer.

For visse planer skal det også utformes et planprogram som skal gi en oversiktlig og forutsigbar planlegging, m.a.o. en god planprosess. Berørte myndigheter skal delta fra begynnelsen. Riksantikvaren støtter forslaget, men understreker samtidig behovet for at de instanser som skal delta, også må gis rammevilkår til dette. For den offentlige kulturminneforvaltningen som i dag er under et stort press på grunn av manglende ressurser, vil dette være en stor utfordring.

Samtidig ser Riksantikvaren klart at en god prosess i forkant av selve planarbeidet i en viss grad kan medføre at man unngår å utarbeide planer som vil kunne ha stor negativ innvirkning på kulturminner og kulturmiljøer. Slik sett vil den offentlige kulturminneforvaltningen kunne spare ressurser.

Riksantikvaren anbefaler også at det innhentes erfaringer en viss tid etter at endringer er gjennomført, for å se om de forventninger som er stilt til et slikt system, oppfylles. Dette bør foreslås i forbindelse med behandlingen av Ot.prp.

#### *§ 1-9 Konsekvensutredning av planer med vesentlige virkninger*

For svært mange planer skal det nå utarbeides konsekvensutredning. For overordnede planer skal dette alltid utarbeides, for områdeplan og detaljplan dersom disse har vesentlig virkning på miljø, naturressurser eller samfunn. Hva som er vesentlig virkning er ikke definert, men skal klargjøres gjennom forskrifter. Riksantikvaren forutsetter at fagmiljøene innenfor kulturminneforvaltningen blir trukket med i dette arbeidet.

Konsekvensutredningen skal tilpasses den aktuelle plantypen. Utredningen skal være klar når planen sendes ut på høring. At det i planvedtaket skal gjøres rede for hvordan virkninger har vært vurdert og hvilken betydning de har vært tillagt, ser Riksantikvaren som positivt.

Eventuelle krav om oppfølgende undersøkelser eller vilkår skal fremgå av planen. Kulturminneloven har bestemmelser som er samordnet med plan- og bygningsloven på dette feltet. Miljøoppfølgingsprogram omtales som et verktøy som skal sikre oppfølging av vedtak med bestemmelser. Også dette ser Riksantikvaren som positivt. I enkelte situasjoner er aksept av kobling mellom vern og bruk i plansammenheng avhengig av at området overvåkes og at reaksjonsmuligheter er til stede.

Det foreslås at konsekvensutredningen knyttet til plan ikke lenger skal godkjennes som et eget vedtak. Riksantikvaren har ingen motforestillinger til det, og viser i stedet til at fagmyndighetene kan reise innsigelse til planen dersom konsekvensutredningen ikke er god nok. Veiledning om hva som er godt nok, blir da viktig. Riksantikvaren har nylig utgitt en veileder om kulturminner og kulturmiljøer i konsekvensutredninger og deltar gjerne i ytterligere arbeid på dette feltet.

#### *§ 1-14 Innsigelse og mekling*

Innsigelsesadgangen skal fortsatt ligge til offentlige myndigheter, for kulturminner og kulturmiljøer sin del til fylkeskommunene, Sametinget og Riksantikvaren. Det foreslås videre at andre kommuner skal kunne reise innsigelse til planer som er av vesentlig betydning for bl.a. kommunens kulturmiljø. Riksantikvaren synes det er positivt at kulturmiljø nevnes spesifikt i lovteksten, særlig med henvisning til det arbeidet som nå pågår med å utvikle bruken av kulturminner og kulturmiljøer som grunnlag for verdiskaping i samfunnet.

Det foreslås at det ikke lenger skal kunne fremmes innsigelse til forhold som tidligere har vært gjenstand for innsigelse, og der saken har vært avgjort etter lovverket. Utvalget presiserer under omtalen av ny § 1-15 at uttrykket "forhold som er avgjort tidligere" ikke må gis en for vid tolkning. Det er realitetene i den nye planen sett i forhold til den tidligere som skal være avgjørende, ikke formelle betegnelser. Dette for unngå "omkamper" om allerede avgjorte forhold. Riksantikvaren støtter i hovedsak dette. Samtidig vil direktoratet påpeke at det hele tiden framkommer ny kunnskap omkring kulturminner og kulturmiljøer som kan påvirke de forhold som en innsigelse er reist på grunnlag av. Etter vårt syn bør det vurderes om det skal utarbeides retningslinjer for bl.a. hvilken tid det kan gå mellom planprosessene, om ny kunnskap som kan ha betydning for saken, og om nye verddivurderinger kan medføre at innsigelse kan reises for det samme konfliktområdet.

De nye fristene for planbehandling som trådte i kraft 01.07.03, setter klare rammer, bl.a. skal innsigelse være fremmet i forbindelse med høringen og ikke etter. Slik sett innebærer forslaget i NOU 2003:14 ikke noe nytt. Det står også helt klart at den som fremmer innsigelse for sent, ikke har rett til å få innsigelsen behandlet. Dog kan kommunen velge å ta hensyn til den. I rundskriv T-2/2003 omtales kml. § 9 om arkeologiske undersøkelser som et tema kommunen må ta hensyn til når tidsfrister settes. Riksantikvaren minner igjen om at det er vanskelig å gjennomføre slike undersøkelser i vinterhalvåret, og at det må tas hensyn til dette forholdet.

All innsigelse skal begrunnes. Riksantikvaren ser på dette som en fordel og vil arbeide aktivt sammen med regional kulturminneforvaltning for å legge føringer for hvordan innsigelser bør utformes.

Mekling skal fortsatt være et redskap i planhåndteringen. Nytt er at regjeringen gis myndighet til å bestemme hvem som skal være meklingsmann. Utvalget lar det stå åpnet hvem som skal være meklingsmann, og sier samtidig at det også kan variere fra sak til sak. Riksantikvaren understreker at den som er meklingsmann, må opptre upartisk og bør ha en viss innsikt i det fagfelt som innsigelsen gjelder. Direktoratet går ut fra at forslag om hvordan meklingsmann skal utses i innsigelsessaker, sendes på høring til de berørte myndigheter.

Til ny § 1-14 går et mindretall i utvalget inn for at forsømmelse av plikten til tidlig deltakelse bør få konsekvenser ved at retten til innsigelse bortfaller. Riksantikvaren understreker at i forhold til en slik bestemmelse må forutsetningen for å kunne delta ha vært tilstede. Den kommunale varslingsplikten ved oppstart bør derfor bedres i forhold til dagens situasjon der kulturminneforvaltningen ved flere anledninger ikke trekkes inn i planarbeidet før en plan sendes ut til høring. Samtidig vil en slik bestemmelse forutsette at den offentlige kulturminneforvaltningen har tilstrekkelig kapasitet og kompetanse for å kunne delta i planprosesser, samt at klare retningslinjer for hvordan arbeidet skal gjennomføres, er utarbeidet.

#### *§ 1-15 Forholdet til forvaltningsloven og klage*

Utkastet til ny § 1-15 innebærer en velkommen klargjøring og opprydding i forholdet mellom plan- og bygningsloven og forvaltningslovens generelle regler om behandling av forvaltningssaker. Det kan ofte oppstå usikkerhet om hvorvidt og i hvilken grad forvaltningslovens generelle regler kommer til anvendelse på forvaltningsområder som har særregler for saksbehandling. Planlegging etter plan- og bygningsloven utgjør et typisk eksempel i så måte. Forslaget til ny bestemmelse klargjør at områdeplan og detaljplan er å anse som enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand, at også planmyndighetene plikter å påse at en sak er så godt opplyst som mulig før vedtak fattes, at offentlige myndigheter har klagerett i forhold til saker som berører deres saksområde (dog ikke i saker der vedkommende myndighet har hatt anledning til å gjøre innsigelse gjeldende), at forvaltningslovens alminnelige klageregler gjelder, og at departementet er klageinstans så sant det ikke ved forskrift er gitt bestemmelser om alternativ klageinstans og klagebehandling.

Det er foreslått en presisering om at det ikke kan klages på forhold som er avgjort tidligere gjennom klage eller innsigelse. Dette for å begrense adgangen til "omkamp" der samme spørsmål kommer opp i flere planomganger. (Se for øvrig merknadene til ny § 1-14.) Som eksempel trekkes fram at der et tiltak som er foreslått i en detaljplan gis en annen plassering eller utforming i forhold til tidligere områdeplan, kan forholdet påklages selv om arealformålet er det samme. Det presiseres at spørsmålet om det i realiteten er forhold som er avgjort tidligere som påklages, forutsettes vurdert som del av klagebehandlingen.

Den foreslåtte innstrammingen på dette punkt er i samsvar med overordnede politiske målsettinger om bedret effektivitet og ressursutnyttelse i offentlig forvaltning. For kulturminneforvaltningen vil innstrammingen bety at det i situasjoner der det, via klage eller innsigelse, foreligger en avklaring i forhold til kulturminneinteressene, kan det ikke påregnes nye runder om samme spørsmål senere i prosessen. Dette gjelder ikke dersom tiltak/utnyttelsesgrad/faktiske konsekvenser reelt sett endres. Riksantikvaren viser her til merknadene til ny § 1-14,

om behov for retningslinjer som klargjør tidsrammer, kunnskapsendringer og verdivurderinger med betydning for begrunnelser for innsigelse.

*Kap. 17 Konsekvensutredning for sektorplaner samt tiltak etter andre lover*

Bestemmelsen er ment å fange opp tiltak som kan gjennomføres på grunnlag av vedtak etter andre lover enn plan- og bygningsloven slik at også disse underlegges krav om konsekvensutredning, jf. ny § 1-9. Dette kan bl.a. være tiltak som kan realiseres etter konsesjonsbehandling som vassdragsutbygging og andre energitiltak som er til dels arealkrevende. Riksantikvaren støtter forslaget om at det skal gjennomføres konsekvensutredning for slike tiltak eller sektorplaner. Direktoratet har ingen merknader til forslaget ut over de som er omtalt under ny § 1-9.

Vennlig hilsen



Nils Marstein



Marit Huuse