

*N I F*  
*Jordskiftekanndatforeningen*

# HØRINGSUTTALELSE – NOU 2003:14

## Særskilt om klage, innsigelsesadgang og konsekvensutredning

Hanne Finstad  
Ivar Finsveen  
Torbjørn Hjartaker  
Tord Thorshov  
August E. Røsnes

Planlovutvalgets utkast til revisjon av Plan- og bygningsloven(PBL) er for en begrenset del av lovstedene sendt på høring med frist 1. september 2003. Hvilke forslag man ønsker høring på i denne omgang fremgår av Miljøverndepartementets brev av 7. juli 2003.

Kommentarene i denne uttalelsen følger punktvis forslagene slik de er listet opp i dette høringsbrevet.

Innledningsvis finner vi beklageligvis å måtte understreke det sterkt kritikkverdige i en slik partiell høring – av to grunner:

- o Planlovutvalgets samlede forslag til revisjon av loven er et omfattende arbeid. Det er blitt til etter grundige overveielser med ambisjoner om å skape et konsistent, samordnet og tidstilpasset regelverk. De enkelte lovstedene kan derfor ikke vurderes uavhengig av hverandre, og eventuelt endres uten å vurdere konsekvensene for den del av utkastet som ennå ikke har vært underlagt høring. Bruk av innsigelser og adgangen til å klage kan f.eks. forvaltningsmessig ikke sees uavhengig av hvilke bindinger som ligger til grunn for vedtakene. Krav om planbeskrivelser og -program må likeledes vurderes i forhold krav om innholdet i plandokumentene. Mens krav om konsekvensutredninger for sektorplaner etter andre lover må sees i sammenheng med øvrige vilkår for en overordning i forhold til disse sektorene.
- o Ser man arbeidet fra utvalget under ett fremstår dessuten de forslagene som er sendt til høring som noen av de viktigste og mest konsekvensrike, henholdsvis i forhold til utvalgets øvrige forslag og dagens praksis. Høringen på resten av forslagene vil dermed miste noe av sin reelle betydning.

Samlet er det grunn til å anta at den fremgangsmåten som er valgt vil fungere mindre tilfredsstillende mht. å oppnå en god utforming av loven. Det at denne høringen er utsendt før fellesferien med 7-ukers høringsfrist gjør ikke forvaltningsskikken bedre.

### **§ 1-14 Innsigelse og mekling, sjette ledd:**

Prinsippet om at det ikke kan reises innsigelser mot forhold som har vært gjenstand for innsigelser og tidligere avgjort støttes.

Bruken av innsigelser bør i tillegg sees i forhold til bindinger i overordnede planer, samt adgangen til og de kravene som gjelder for deltakelse i planprosessen, jf. ovenfor. I denne sammenheng er det naturlig å se innsigelser som en *siste* utvei for berørte myndigheter til å få gjort sine syn gjeldende. Det er både et ressurskrevende og byråkratiserende virkemiddel som kommer til tillegg til andre typer reguleringer. I den grad man kan instituere et entydig og bindende hierarki av plantyper viser erfaring at bruken av denne typen partielle virkemidler kan innskrenkes til et minimum.

Innsigelser er et sterkt virkemiddel. Det bør således ikke fungere som redskap for å rette opp tapte muligheter for påvirkning som måtte følge av oversitting av frister og dårlig forvaltningsskikk. Av denne grunn støtter vi mindretallets formulering om bortfall av retten til innsigelse i situasjoner hvor det kan dokumenteres at sistnevnte er tilfelle.

### **§ 1-15 Forholdet til forvaltningsloven og klage, 2. ledd andre punktum:**

Forlaget i ukastet vil innebære en forenkling og støttes. Prinsipielt bør hensynet til medvirkning ivaretas gjennom gode og effektive mekanismer for dette , og ikke gjennom en passiv rett til gjentatte klager.

### **§ 1-8 Planbeskrivelse og planprogram, hele paragrafen:**

Krav om planbeskrivelse og planprogram *må* kunne sees i sammenheng med krav til innholdet i planer og de formelle prosedyrer for hele planprosessen, inklusive behandlingen.

Slik vi forstår forslaget skal krav om planbeskrivelse og planprogram møte to forskjellige hensyn i planleggingen. Planbeskrivelsen inngår i forslag til plandokument, mens planprogrammet utarbeides forut for planarbeidet som ledetråd for dette. Av denne grunn ville det nok rent pedagogisk være en fordel å skille disse to kravene i to atskilte lovsteder.

Kravet til *planbeskrivelse* er en påminnelse om god planleggingsskikk, og bør være noe som alle involverte i planleggingen vil kunne høste fordeler av. Det kan stilles spørsmål om kravet som sådan bør lovfestes, eller om det mest hensiktsmessig bør innarbeides i forskrifter som omhandler andre krav til planers innhold.

Utformingen av krav om *planprogram* virker i sin nåværende form byråkratiserende og unødig ressurskrevende, uten at man har gjort tilstrekkelig rede for hvilke gevinster man oppnår for aktører og berørte i planleggingen. *Vi kan derfor ikke støtte forslaget slik det nå er utformet.*

I utgangspunktet bør all god planlegging allment tilkjennegi planleggingens hensikter og innhold. Dette kan løses på en enkel måte gjennom annonseringen av planoppstart, og øvrig tilpasning av de prosedyrer som går forut for høringen av planforslaget. Hvis man ønsker det kan det også legges rettsvirkninger inn i denne form for redegjørelse. Forslaget som innebærer høring og ettersyn vil, slik som utvalget selv indikerer, medfører en betydelig forlengelse av hele prosessen med utarbeidelse av respektive planer. Av denne grunn virker også forslaget lite tidsriktig. Langdryge planprosesser og foreldede planer er erfaringsmessig en viktig årsak til at den overordnede planleggingen tillegges forholdsvis lite betydning.

En forlenget prosess med ”planlegging av planleggingen” virker dessuten svært lite reell. Det følger av at det er samme planmyndighet som tar stilling til om det skal utarbeides planprogram og til planprogrammets innhold, også etter at høring og ettersyn har funnet sted. Når forslaget begrunnes ut fra bl.a. adgangen til klage, må det også minnes om at det også i dag kan rettes klager mot både mangel på utredning (fakta), prosedyrer og substans. Som sådan virker denne begrunnelsen overflødig. Det må kunne antas at omfattende høringsprosesser omkring planprogram også vil åpne for konflikter relatert til planprogrammet, altså ikke til planen. Interessegrupper som stiller seg negativ til planleggingen gis her rikelig anledning til å trekke planleggingen ut i tid på formelt grunnlag. I tillegg gi det unødig adgang til å reaktivisere problemstillinger som er avgjort tidligere, dvs. å arrangere ”omkamper om tapte saker”. Forslaget angir ingen anvisning på løsning av denne typen konflikter og motsetninger. Også dette må kunne regnes som lite tilfredsstillende, og virke negativt på kommunenes initiativ til utarbeidelse av planer.

I tillegg må det også kunne anføres at kravet om at forslaget rent lovteknisk virker uavklart i forhold til krav om KU og § 8-3. Slik det er utformet nå skapes det inntrykk av at etterfølgende KU nærmest vil være det normale. I antallet planforslag som fremmes for politisk behandling er selvsagt ikke dette tilfelle. Dersom § 1-8, 2. ledd ses i sammenheng med § 8-3 som gjelder kommunal planstrategi, kan det spørres i hvilken grad disse bestemmelsene omhandler det samme. Begge gjelder forhåndsvurderinger av planarbeid. Tilsynelatende er forskjellen bl.a. at § 8-3 går direkte på kommunestyrets ansvar som planorgan. Dette støttes som et sunt prinsipp, men det ønskes større klarhet i forståelsen av disse to lovstedene.

## **§ 1-9 Konsekvensutredning (KU) av planer med vesentlige virkninger, heleparagrafen:**

Forslaget forsøk på å integrere KU i felles løp med planutarbeidelsen burde representere en vesentlig forbedring i forhold til dagens ordning, og støttes derfor. Derimot stiller vi oss *negativ* til den modell som er valgt for denne integreringen.

Grunnen til dette ligger primært i den utforming krav om planprogram har fått i § 1-8 (egen omfattende behandling) kombinert med lokal planmyndighets rett til å bestemme innhold i

planprogram og om det skal kreves KU. Det er grunn til å frykte at den valgte løsningen ikke vil bedre vilkårene og utarbeidelse av gode og fokuserte planer, men heller stimulere til økt ressursbruk, i og med at mulighetene til å fremme klager på saksbehandlingsfeil blir utvidet. Vi mener at EUs plandirektiv mht. KU må kunne fortolkes på andre og mer produktive måter enn den modell for innarbeiding i loven som utvalget her foreslår.

Dessuten tydeliggjør ikke forslaget grunnlaget for å kreve KU ut fra hva som er utført av KU i overordnede planer tidligere. Hensikten her må jo være å unngå overlapping og dobbeltarbeid, og i den sammenheng utnytte tidligere materiale, enten i form av hele rapporter eller deler av disse. Intensjonene om en slik rasjonalisering ligger i EUs plandirektiv Art. 4(3).

Ordningen om at det er den ansvarlige myndighet som avgjør om kravet til konsekvensutredning er oppfylt bør fortsette som i dag.

### **§§ 17-1 t.o.m. 17-5 i sin helhet:**

Den mest omfattende forandring i forhold til dagens situasjon ligger i utvalgets forslag til § 17-1. Forslaget innebærer at PBL gjøres til det sentrale instrumentet for en samordnet vannplanlegging. Begrunnelsen (s.197ff.) er dels formell med henvisning til EUs rammedirektiv for vannforvaltning og fragmentert lovgivning på området. Dels er det forsøkt å angi realbegrunnelser som understreker vannressursenes betydning i relasjon til næringsutvikling og vern.

Intensjonene om en sterkere samordning på dette saksfeltet er forståelig. Men vi stiller oss meget *negativ* til forslaget av følgende grunner:

En sterkere samordning gjennom PBL vil i henhold til øvrige forslag om bl.a. KU innebære at den koordinerende myndighetsutøvelsen vil ivaretas primært av kommunene. Utfordringen er at de absolutt færreste kommuner har fagpersonell som kan gå inn i oppgaver som har med utnyttelse av vann til ulike typer produksjonsformål eller andre former for næringsorientert utnyttelse. Utvalget har ikke godgjort konsekvensene av dette på noen måte.

Kommunene kan dessuten ikke sies å være noen naturlig territoriell enhet for myndighetsutøvelse på dette saksfeltet. De er ganske enkelt for små geografiske enheter. I forhold til EUs rammedirektiv for vannforvaltning er det vassdragets nedslagsfelt som danner geografisk utgangspunkt for samordningen. En eventuell koordinerende myndighet for bruk av KU, burde i så fall kunne operere innenfor nedslagsfeltet som jurisdiksjonsområde, ikke kommunen.

Det savnes likeledes en klargjøring av hvilke grep som må foretas i vassdragslovgivningen for å forhindre overlapping og dobbeltarbeid, spesielt med henblikk på planlegging og bruk av KU. Både denne innvendingen og den foregående tilsier at forslaget er for dårlig utredet og forhastet.

Vi stiller oss dessuten tvilende til om EUs rammedirektiv så entydig legger opp til en koordinering gjennom plan- og bygningslovgivningen som utvalget ser ut til å mene. I praksis vil det jo finnes andre muligheter for løsning av spørsmålet om samordning.

For forslaget § 17-2 gjelder tilsvarende kommentarer som anført ovenfor for § 1-9; 1., 2. og 3. avsnitt.

§§ 17-3, 17-4 og 17-5 kompletterer § 17-1 og de intensjoner som er nedfelt i dette lovstedet. Vi har ingen kommentarer til disse paragrafene.

Oslo, 2003-08-20

Hanne Finstad Ivar Finsveen Torbjørn Hjartaker August E. Røsnes Tord Thorshov

