



MILJØVERNDEPARTEMENTET
AVD. KULTURMINNEFORVALTNING

LANDSKAP I INNSIGELSESSAKER 2000 - 2002

RAPPORT
Desember 2002

Asplan Viak +++
- | ++

LANDSKAP I INNSIGELSESSAKER, 2000-20002

MILJØVERNDEPARTEMENTET. AVDELING FOR KULTURMINNEFORVALTNING

SLUTTRAPPORT

Emne:

Kommentar:

Forfatter Nina Rieck

Nøkkelord

Prosjektnr 104044

Rapportnavn Landskap i innsigelsessaker, 2000-20002

Rapportnr H2002-059

Lagret pcnar, Dokument2

Sist lagret dato: 12.12.2002 1:11

Sist lagret av:

Sist skrevet ut: 12.02.2003 1:33

Asplan Viak AS
Rådhusstorget 5
Postboks 24
1300 SANDVIKA

Tlf: +47 67525200
Faks: +47 67525299
E-post: sandvika@asplanviak.no
Web: www.asplanviak.no

FORORD

Asplan Viak AS har på oppdrag fra Miljøverndepartementet (MD) ved avdeling for kulturminneforvaltning, gått gjennom innsigelsessaker fra januar 2000 til oktober 2002. Målet har vært å dokumentere hvordan tema landskap som i dette prosjektet også inkludert kulturmiljø, er ivaretatt i arealplanleggingen og som grunnlag for innsigelse etter plan- og bygningsloven.

Målet med prosjektet er å fremskaffe kunnskap som kan være nyttig og anvendbar for MD i det videre arbeidet med landskap, for eksempel gjennomføring av den Europeiske landskapskonvensjonen og kunnskapsoppbygging hos fylkesmannen, fylkeskommunene og i kommunene.

Vi har også vært i kontakt med fylkesmennene og fylkeskommunene i Nord-Trøndelag og Hordaland for en mer utfyllende samtale omkring deres håndtering av landskap og kulturmiljø i innsigelsessaker.

Hos Asplan Viak AS har Nina Rieck vært prosjektleder.

Sandvika, 03.12.2002

For Asplan Viak AS

Nina Rieck
Prosjektleder

Jan Martin Ståvi
Kvalitetssikrer

INNHold

1	KONKLUSJON/OPPSUMMERING	7
2	INNLEDNING.....	11
3	OVERSIKT OVER INNSIGELSESSAKER MED HOVEDTEMA LANDSKAP	15
4	OVERSIKT OVER INNSIGELSESSAKER MED ANDRE HOVEDTEMA	21
5	INNSIGELSESSAKER I NORD-TRØNDELAG OG HORDALAND	25
6	REFERANSER	29
7	VEDLEGG.....	31

1 KONKLUSJON/OPPSUMMERING

I rapporten er det gitt en oversikt over de faktiske forhold vi klarer å lese ut av innsigelsesakene. Samtaler med miljøvernavdelingene hos fylkesmennene og med ansvarlig for kultur-miljø/kulturminner hos fylkeskommunene bidrar til å gi et utfyllende bilde. Vi vil i dette kapitlet prøve å gi et svar på de problemstillingene som er nevnt i kapitel 2. Vår kilde har vært MDs svarbrev til fylkesmennene. Det er et behov for å gå nærmere inn i sakene dersom man ønsker å utdype svarene ytterligere.

Viktige konklusjoner er understreket i teksten.

Hvordan argumenteres det for landskapsverdier og landskapshensyn i innsigelsesakene?

I kapitel 3 og i vedlagte tabell er argumentasjon som føres i innsigelsesakene eksemplifisert. Som nevnt innledningsvis er det kun MDs svarbrev som er gjennomgått og argumentasjon som er mer utfyllende kan finnes i øvrige sakspapirer. Det er likevel grunn til å tro at MDs svarbrev trekker frem de viktigste argumentene slik at de gir et riktig bilde av situasjonen.

I samme kapitel gis eksempler på god og mindre god beskrivelse og argumentasjon omkring landskap og landskapshensyn. Argumentasjon som er konkret, presis og knyttet til den spesifikke plan/tiltak oppleves som forståelig og derved god. Det er lett å danne seg et bilde av situasjonen. Man kan si at jo mer konkret beskrivelsen er jo bedre. Som vi kan se av tabellen har saker som vi har vurdert til å ha god argumentasjon som oftest blitt tatt til følge. Av de tolv eksemplene vi mener har best argumentasjon, har åtte blitt tatt til følge. Sakene fordeler seg jevnt på situasjoner i by, tettsted og i mer naturpregede omgivelser.

Det er et poeng at argumentasjonen skal kunne forstås av ”folk flest”. Det er lett å benytte ord og vendinger som er forbeholdt et lite fagmiljø, og derved ekskluderes mange viktige grupper, som for eksempel lokalpolitikere. Ulike fagmiljøer har også sine ”egne” faguttrykk slik at det kan oppstå misforståelser fra et fagmiljø til et annet. Dette er viktig å være oppmerksom på. God argumentasjon mener vi derfor skal kunne nå frem til flest mulig og det er derfor viktig at den er konkret og beskrivende for den aktuelle innsigelsesak.

Mindre god argumentasjon er mer ”ullen” og uklar. Begreper som opplevelsesverdi, storskala landskap og dominerende elementer er eksempler. Hos fysiske planleggere kan ordene ha et budskap, men også i disse fagmiljøene vil begrepene ha ulikt innhold. Det er derfor uheldig at de benyttes uten at det gis klare definisjoner. Nasjonal verdi er også et begrep som stadig anvendes, men som ikke har en entydig definisjon.

Hva er et landskap med nasjonal verdi? Samtaler med representanter hos fylkesmennene og fylkeskommunen gir ikke entydige svar på hva som ligger i begrepet. Det vises som regel til vernede områder og til steder som har en helt spesiell symbolverdi, for eksempel Prekestolen, Bryggen i Bergen, den gamle bebyggelsen på Røros osv. Argumentasjon som inneholder slike uttrykk oppleves gjerne som ”imponerende”, men når man plukker den fra hverandre er den mer uklar enn opplysende for de fleste. Vi har ikke klart å finne en tendens til utfall i saker med uklar argumentasjon.

Er landskap underkommunisert i sakene?

Ca. 40 % av innsigelsessakene i treårsperioden har landskap som hovedtema. Dette tyder på at landskap er et sentralt tema som har stor oppmerksomhet og er viktig. 13 av 40 saker er rene landskapsaker som ikke kombineres med andre tema som for eksempel kulturmiljø eller friluftsliv. Samtaler med fylkesmennene og fylkeskommunene bekrefter også at det i de siste årene har blitt større oppmerksomhet omkring landskap. Det hevdes likevel fra fylkesmannen i Hordaland at man aldri reiser en innsigelse som kun bygger på argumentasjon om landskap. Til det er man for usikker på om argumentasjonen vil vinne frem.

I saker som berører kulturmiljø, mener vi at det forekommer ”skjult landskapsargumentasjon”. Kulturmiljøet beskrives som en del av en større helhet. Landskapet tillegges et innhold og en verdi om refererer seg til kulturminnet. Sakene har som regel en god landskaps-beskrivelse.

I saker som berører strandsonen finner vi beskrivelser som eksponert strandsone og uberørt strandstrekning dvs. landskap er hovedmomentet. Man kan si at sakene til en viss grad underkommuniserer landskap. Argumentasjonen knyttes til 100-meters beltet og til rikspolitiske retningslinjer for planlegging i kyst- og sjøområder i Oslofjorden.

I innsigelsessaker der landskap ikke er et hovedtema, ser vi at tema som friluftsinnteresser, strandsone og reindrift har landskap som et ”støtteargument”, noe også samtaler med fylkesmennene bekrefter.

Tendenser for argumentasjon som får gjennomslag

Det er vanskelig å se et mønster i innsigelsessaker med hovedtema landskap som får gjennomslag. Vi har pekt på at de fleste sakene som vi mener har god argumentasjon blir tatt til følge.

Imidlertid opplyser de to fylkeskommunene vi har snakket med om at kulturminneloven gir dem grunnlag for argumentasjon som vinner frem hos både myndighetene og utbyggere.

Når vi ser på saker der landskap ikke er et hovedtema, peker strandsone-saker seg ut som de som får gjennomslag; 5 av 6 saker er tatt til følge. I strandsonen er det nasjonale føringer som omfatter 100-metersbeltet og som gir grunnlag for å knytte argumentasjonen opp mot disse.

I saker med hovedtema biologisk mangfold, blir 5 av 6 saker ikke tatt til følge. Dette er noe overraskende både fordi flere stortingsmeldinger og konvensjoner trekker frem biologisk mangfold og rødlistearter som et nasjonalt ansvar å ta vare på. Argumentasjon kan forankres i dokumentene.

Overordnede dokumenter som grunnlag for argumentasjon

En innsigelse skal være forankret i vedtatte nasjonale eller regionale mål, rammer og retningslinjer. Av landskapssakene er det 10 saker der det ikke er oppgitt hvilke overordnede dokumenter argumentasjonen bygger på, 6 av disse er tatt til følge og 4 er ikke tatt til følge. Sakene fordeler seg på 3 strandsonesaker, 2 rene landskapssaker og 5 kombinasjonsaker mellom landskap og kulturmiljø/kulturminne. Vi har sett at det finnes overordnede dokumenter som kunne vært brukt i disse sakene, og det er derfor vanskelig å si hvorfor det er utelatt.

Samtaler med fylkene

Samtaler med fylkesmannen og fylkeskommunen i Hordaland og Nord-Trøndelag gir et utfyllende bilde av situasjonen og underbygger de konklusjoner vi har trukket ut fra en gjennomgang av innsigelsesakene. Både fylkesmennene og fylkekommunene ønsker:

- mer kunnskap og bedre argumentasjon om landskap
- mulighet for å kreve visualisering av større inngret i landskapet (både i urbane og mer naturpregede områder) som et svært nyttig redskap i formidlingsarbeidet.
- selv å kunne beherske visualiseringsteknikker

Å beskrive landskap og de konsekvenser et tiltak medfører i landskapet, er vanskelig dersom det ikke kan knyttes til et kulturmiljø som faller inn under kulturminneloven. Dette gjør det enklere for fylkeskommunene å vinne frem i sine saker.

Det har skjedd en utvikling de siste årene som har ført til større oppmerksomhet på landskap som tema. Likevel er fylkesmennene usikre og ønsker bedre skolering for å kunne ta opp saker de nå ikke føler de har riktig redskap for å gripe inn i. I denne forbindelse trekkes visualisering frem som et middel som kan gjøre kommunikasjonen bedre og lettere.

Utfordringer for miljøforvaltningen på regionalt nivå

- Miljøforvaltningen bør utvikle bedre kunnskap og argumentasjon om landskap, særlig der ikke argumentasjonen kan knyttes til et kulturmiljø som sikres gjennom kulturminneloven.
- Miljøforvaltningen bør i sitt arbeid med en innsigelsesak kunne be om visualisering av større inngrep i landskapet (både i urbane og mer naturpregede områder). Visualisering er et svært nyttig redskap for å formidle planen/tiltaket, noe som også samtaler med miljøforvaltningen i fylkene bekrefter.
- Intern opplæring av miljøforvaltningen på regionalt nivå i å beherske visualiseringsteknikker.

2 INNLEDNING

Bakgrunn og mål

Retningslinjer for bruk av innsigelse er nedfelt i Rundskriv T-4/95 "Retningslinjer for bruk av innsigelse i plansaker etter plan- og bygningsloven". I innsigelsessaker faller kommunens rett til å avgjøre rettslig bindende planvedtak bort og overføres til Miljøverndepartementet. Innsigelse kan kun reises i viktige konfliktsaker som ledd i en planprosess etter at ordinær medvirkning er gjennomført. En innsigelse skal være forankret i vedtatte nasjonale eller regionale mål, rammer og retningslinjer, for eksempel stortingsmeldinger, rikspolitiske retningslinjer og fylkesplaner.

Det har i de siste årene vært økt oppmerksomhet på landskap i arealplanleggingen. Stortingsmelding nr. 29 (1996-97) "Regional planlegging og arealpolitikk" har som et av sine mål å "sikre estetiske hensyn i landskapet". Plan- og bygningslovens formålsparagraf slår også fast at "estetiske hensyn skal sikres gjennom planlegging etter loven". Sikring av landskap og estetiske hensyn har etter hvert blitt et overordnet mål i all fysisk planlegging.

Tilnærming til tema landskap er i dette prosjektet gjort ut fra at landskapet er kulturpåvirket, dvs. preget av en eller annen form for menneskelig aktivitet. Prosjektet har som målsetning å synliggjøre:

- Hvordan argumenteres det for landskapsverdier og landskapshensyn i innsigelsessakene?
- Er landskap underkommunisert i sakene, dvs. føres det annen argumentasjon som "vikarierende argumenter"? Friluftssinteresser, kulturminner og kulturmiljø, strandsone, jordvern, naturvern kan være eksempler på tema som også inneholder landskapshensyn og der dette kunne vært tydeligere fremmet
- Tendenser. Kan man se tendenser til argumentasjon som ofte benyttes og som får gjennomslag? Er det enkelte type saker/tema som oftere vinner frem enn andre, for eksempel vernede vassdrag, strandsone kontra friluftsliv?
- Hvilken instans har fremmet innsigelsen?
- Hvilke overordnede føringer/dokumenter (stortingsmeldinger, rikspolitiske retningslinjer, frednings- og vernesaker, lover, fylkesplaner, kommuneplaner osv.) legges til grunn for argumentasjonen?

Metode

95 innsigelsessaker fra januar 2000 til oktober 2002 er gjennomgått og sortert på ulike tema. Det reelle tallet er 92 saker da 3 saker er returnert kommunene for ny behandling. MDs svarbrev til fylkesmannen er det saksdokument som er lest, og sakene er derfor ikke gjennomgått med alle sine dokumenter. Det er av den grunn mulig at argumentasjon som er opplevd mangelfull eller lite utdypet i MDs svarbrev, er grundigere dokumentert i de øvrige sakspapirene.

Sakene er delt inn i grupper med følgende hovedtema:

- Landskap (kulturmiljø/kulturminner legges inn under dette hovedtema)
- Biologisk mangfold/naturmiljø
- Jordbruk
- Strandsone
- Friluftsliv
- Reindrift
- Forurensing
- Diverse

Landskapssakene er videre inndelt i:

- Landskap/estetikk
- Kulturmiljø/-landskap/-minner
- Strandsone
- Friluftsliv
- Jordbruk
- Reindrift
- Sentrumsutvikling

Landskapssakene presenteres i en tabell (vedlegg) som utgjør en viktig del av rapporten. Tabellen har rubrikker for:

- Geografi; fylke og kommune.
- Innsigelsesmyndighet; hvem har reist innsigelsen?
- Hovedtema i saken; hvilke interesser blir berørt i saken for eksempel kulturmiljø, friluftsliv, strandsone, vernet vassdrag osv.
- Argumentasjon som er ført; hvordan argumenteres det for interessene som berøres (argumentasjonen siteres direkte og er ikke skrevet om).
- Dokumenter som er benyttet; argumentasjonen forankres i stortingsmeldinger, rikspolitiske retningslinjer, gjennom naturvernloven og kulturminneloven, fylkesplaner, kommuneplaner osv.
- Avgjørelse; er saken tatt til følge/ikke tatt til følge av MD?

To fylker, Nord-Trøndelag og Hordaland ved både fylkesmann og fylkeskommune, er kontaktet for en nærmere samtale omkring tema landskap og kulturmiljø i innsigelsessaker og i plansaker generelt.

Definisjoner

Ulik bruk av begreper i forskjellige fagmiljø fører i mange tilfeller til uklarheter, lite presis argumentasjon og i verste fall misforståelser. Landskap, landskapsbilde, kulturlandskap og kulturmiljø er eksempler på begreper som benyttes uten av begrepene har et entydig innhold som oppfattes likt av alle. I dette prosjektet benyttes ikke begrepet landskapsbilde og

kulturlandskap, men landskap og kulturmiljø. I innsigelsessakene som er gjennomgått benyttes imidlertid begrepene og siteres derfor når det gis eksempler på argumentasjon.

Landskapsbilde er i ”Landskapsbildet i norsk naturforvaltning” definert som den ytre ramme om vår eksistens og virksomhet. Viktige nøkkelord er steds karakter og opplevelsesmuligheter.

Landskap defineres i dette prosjektet som de estetiske, visuelle og opplevelsesmessige sidene ved landskapet og omfatter alt landskap med ulik grad av kulturpåvirkning.

Kulturlandskap er det landskap som er påvirket av menneskelig aktivitet, og vil si nesten alt landskap. I praksis tenker man gjerne på jordbrukets kulturlandskap når begrepet brukes.

Kulturmiljø er i kulturminneloven definert som ”områder der kulturminner inngår i en større helhet eller sammenheng”. Et hovedkriterie er at den menneskelige påvirkning er et vesentlig element i området.

Kulturminne er i kulturminneloven definert som alle spor etter menneskelig virksomhet i vårt fysiske miljø, herunder lokaliteter det knytter seg historiske hendelser, tro eller tradisjon til. Kulturminner deles inn i automatisk fredede kulturminner fra før 1537 og nyere tids kulturminner.

Estetikk er vitenskapen om det skjønne (Refleks leksikon, offisiell definisjon).

I rapporten presenteres i kapittel 3 og 4 fakta og statistikk fra gjennomgang av innsigelsesakene. I kapittel 1 er problemstillingene i prosjektbeskrivelsen som refereres innledningsvis mer utførlig besvart om kommentert.

3 OVERSIKT OVER INNSIGELSESSAKER MED HOVEDTEMA LANDSKAP

De aller fleste innsigelsessakene berører i større eller mindre grad tema landskap. Med den definisjon at landskapet er våre fysiske omgivelser, vil landskapet være "arenaen" der alt skjer. Det kan derfor være vanskelig å avgrense temaet. I dette prosjektet avgrenses landskap til de sakene der visuelle, estetiske og arkitektoniske sider ved landskapet vektlegges. Hvordan argumentasjonen er ført omkring landskapskvalitetene og hvordan endringer etter inngrep beskrives har vært viktig å avdekke. Argumentasjonen siteres i vedlagt tabell og det gis også eksempler i dette kapitlet.

Hovedtema

40 innsigelsessaker har hovedtema landskap. I 13 av sakene står landskapsargumentasjonen på "egne bein", dvs. uten andre tema som støtter opp omkring argumentasjonen.

Hovedtema i landskaps sakene der argumentasjonen er en kombinasjon mellom landskap og andre tema:

• Kulturlandskap:	14 saker
• Strandsone:	4 saker
• Landskapsvernområde:	1 sak
• Sentrum/tettstedsutvikling:	1 sak
• Blandingssaker (flere tema underbygger saken):	4 saker
• Kombinasjon landskap/kulturmiljø:	2 saker
• " reindrift/kulturlandskap:	1 sak

Friluftsliv er et moment, men aldri et hovedtema i sakene.

Avgjørelse

Avgjørelse i MD av sakene viser at

- 22 saker er tatt til følge
- 4 saker er delvis tatt til følge
- 14 saker er ikke tatt til følge

Innsigelsesorgan og geografisk fordeling

Innsigelsen kan være reist av et eller flere organer. I over halvparten av sakene er det kun et organ som har hatt innsigelse. Antall innsigelser fra ulike organ fordeler seg slik:

• Fylkesmannen:	13 innsigelser
• Fylkesmannen v/miljøvern avdelingen:	7 innsigelser
• Fylkesmannen v/landbruksavdelingen:	7 innsigelser

- Riksantikvaren: 8 innsigelser
- Fylkeskommunen: 11 innsigelser
- Fylkeskonservatoren: 1 innsigelse
- Samisk kulturminneråd: 1 innsigelse
- Statens vegvesen: 3 innsigelser
- Kommune: 1 innsigelse
- Reindriftsforvaltningen/områdestyret: 3 innsigelser
- Forsvarets bygningstjeneste/forsvarsbygg: 1 innsigelse
- Jernbaneverket: 1 innsigelse

Fordeling av innsigelsessaker på fylker:

- Hordaland: 6
- Rogaland: 5
- Vest-Agder: 4
- Sør-Trøndelag: 4
- Akershus: 3
- Finnmark: 3
- Østfold: 2
- Buskerud: 2
- Oslo: 2
- Nord-Trøndelag: 2
- Vestfold: 2
- Sogn og Fjordane: 1
- Oppland: 1
- Troms: 1
- Møre og Romsdal: 1

Det er fire fylker som ikke har innsigelse.

Grunnlag for innsigelsen

En innsigelse skal være forankret i vedtatte nasjonale og regionale mål. Overordnede dokumenter som er benyttet (flere dokumenter er ofte benyttet) i sakene:

- Stortingsmeldinger: 19 saker. St.meld. nr. 29 (1996-97) er benyttet 13 ganger og st.meld. nr. 58 (1996-97) er benyttet 4 ganger
- Rikspolitiske retningslinjer: 11 saker. RPR for SATP er benyttet 4 ganger og PRP for Oslofjorden 5 ganger.
- Fylkesplaner: 8 saker
- Kommuneplaner: 6 saker
- Kulturminneloven: 2 saker
- Verdifulle kulturlandskap i Norge, Ramsar-konvensjonen, stortingsproposisjoner, miljøby-programmet, byformanalyser, RA/DNs notat om miljøkonsekvenser av planlagte

vindkraftanlegg, innstilling til Stortinget 167, verneplaner, T 4/92, grønnplaner, Norsk vei og veitrafikkplan, Nasjonal transportplan: Henholdsvis 1 sak

Argumentasjon

Hvilke argumentasjon som er god eller mindre god er ikke definert av et overordnet organ og nedfelt i veiledere og retningslinjer. Det er et av prosjektets intensjoner å trekke frem eksempler på hvilke argumentasjon som oppleves som beskrivende og forståelig for de berørte i prosessen. Det vil alltid være ulike oppfatninger om hva som er en god eller mindre god beskrivelse av landskapet og tiltaket, og hvilke ord og uttrykk som gir et dekkende bilde av situasjonen. Ulike fagmiljø har "sitt språk" som forsås av et mer eller mindre smalt publikum. Enkelte yrkesgrupper er også vant til å tenke mer visuelt enn andre, for eksempel arkitekter og landskapsarkitekter. Hvilke målgruppen man ønsker å nå i sin kommunikasjon ofres gjerne mindre oppmerksomhet. I dette prosjektet defineres god argumentasjon i inn-sigelsessakene som konkret, klar og spesifikk for den aktuelle plansaken. Argumentasjonen utdypes nærmere i kapittel 1.

Saker som har god landskapsargumentasjon, (se tabell for argumentasjon):

- Oslo, 07.05.02. Innsigelse til reguleringsplan for Waldemar Thranes gate 75, 77 med flere. God beskrivelse av innsigelsesområdets kvaliteter og tiltaket som en del av Oslo. Ikke tatt til følge.
- Finnmark, Porsanger kommune, 07.02.02. Innsigelse til reguleringsplan for Tiljavre. Får tydelig frem kulturminnet som en del av landskapet. Gode karakteristikker. Tatt til følge.
- Sogn og Fjordane, Selje kommune, 05.02.02. Innsigelse til reguleringsplan for vindkraftverk. God beskrivelse av landskapets karakter, symbolverdi og landskapstype. Tatt til følge.
- Hordaland, Etne kommune, 09.10.01. Motsegn til reguleringsplan for massetak i Sørheim. God beskrivelse av samspillet mellom kulturminnet og landskapet. Ikke tatt til følge.
- Sør-Trøndelag, Oppdal kommune, 02.01.01. Innsigelse til kommuneplanen for Gjevilvassdalen. Argumenterer for at Gjevilvassdalen har nasjonal verdi. Omfattende og konkret landskapsbeskrivelse. Tatt til følge.
- Hordaland, Stord kommune, 31.08.01. Motsegn til reguleringsplan for hytteområde i Tveitvågen på Huglo. Kopler landskapsverdier og kulturhistoriske verdier. Tatt til følge.

- Troms, Tromsø kommune, 08.05.01. Innsigelse til reguleringsplan for Melange hotell. Vektlegger beskrivelse av Tromsø sentrum, struktur og arkitektur og tiltakets forhold til byen og middelalder kirkestedet.
Ikke tatt til følge.
- Finnmark, Hammerfest kommune, 04.05.01. Innsigelse til reguleringsplan for Hammerfest. Argumentasjon om tiltakets forhold til byens arkitektur og struktur og gjennreisningsbebyggelsen.
Delvis tatt til følge.
- Oslo, 20.02.01. Innsigelse til reguleringsplan for Parkveien 27. God beskrivelse av den settingen tiltaket kan bli en del av; arkitektur og struktur i strøket.
Tatt til følge.
- Rogaland, Karmøy kommune, 20.01.00. Innsigelse til reguleringsplan for Avaldsnes kirke og kirkegård. Beskrivelsen av og koplingen mellom landskap og kulturmiljø gir en forståelse av stedets historie og dets sårbarhet for endringer.
Tatt til følge.
- Vestfold, Våle kommune, 09.08.00. Innsigelse til reguleringsplan for Våle prestegård/Våle sykehjem. Kopling mellom landskap og kulturmiljø understreker kulturminnets sårbarhet for endring.
Ikke tatt til følge.
- Møre og Romsdal, Ålesund kommune, 03.07.00. Innsigelse til reguleringsplan for Klokkersundet. Kopling mellom landskap og kulturmiljø, god beskrivelse av sammenhengen.
Tatt til følge.

Av de 12 sakene som vi mener har en god landskapsargumentasjon er 8 tatt til følge mens 4 ikke er tatt til følge.

10 eksempler på god argumentasjon:

- ”Markant kystklippeformasjon, strandsletter, terrengdekkende myr, gress- og lyngheier”.
Konkret beskrivelse.
- ”Visuell markering av innfallsporten til Nummedalen”
Tiltaket vil få en sentral plassering som krever gjennomtenkt utformingen.
- ”Endring av bysilhuett”.
Tiltaket vil få konsekvenser for byen som helhet.
- ”Samiske kulturminner med funksjonelle sammenhenger”.
Forteller at kulturminnene innbyrdes har en viktig sammenheng.
- ”Landskap det knytter seg hendelser, tradisjon og tro til”

Beskriver at landskapet har en historisk verdi.

- ”Mykere tilpassing til vekslende linjer i dal- og terrasselandskapet”.
Gir en god landskapsbeskrivelse.
- ”Store landskapselementer; fjellet og vannspeilet er viktig for inntrykket av dalen”.
Gir eksempler på landskapselementene.
- ”Avgrensning av inngrep i deler av kystsonen som er uten inngrep i dag”.
Understreker viktigheten av å samle inngrep.
- ”Endring av vesentlig karakter av Tromsø sentrum; lav bebyggelse, lys og luft og kontakt med sjøen”.
Gir konkrete eksempler på Tromsø sentrums karakter.
- ”Markant kulturminne som med sin beliggenhet forteller om bruken av området og land-skapet”.
Understreker viktigheten av sammenhengen mellom landskap og kulturminne.

10 eksempel på mindre god og uklar argumentasjon:

Mindre god argumentasjon er lite konkret og tydelig og den konkrete plansituasjonen kunne vært utdypet nærmere. Begreper som ikke er definerte og forklarte benyttes i beskrivelsen. Følgende eksempler illustrerer argumentasjonen:

- ”Landskapsmessige kvaliteter”. Hvilke kvaliteter er det snakk om?
- ”Nasjonale landskap og landskapskvaliteter”. Definisjon av nasjonale landskap og kilde.
- ”Dominerende elementer i landskapet”. Hvilke elementer tenker man på?
- ”Storskala landskap”. Nærmere beskrivelse av hva storskala landskap er.
- ”Lesbare sammenhenger”. Nærmere beskrivelse av hva lesbare sammenhenger er.
- ”Stor landskapsverdi”. Hvilke kriterier legges til grunn for verdisetting og hvordan skjer graderingen?
- ”Opplevelsesverdi”. Definisjon av begrepet.
- ”Estetiske verdier”. Nærmere utdyping av hva begrepet rommer..
- ”Topografiske hovedtrekk i landskapsrommet”. Konkret beskrivelse av situasjonen.
- ”Helhet og elementer i landskapet”. Konkret beskrivelse av situasjonen.

4 OVERSIKT OVER INNSIGELSESSAKER MED ANDRE HOVEDTEMA

52 innsigelsessaker har et annet hovedinnhold enn landskap selv om landskap også svært ofte er et moment i disse sakene.

Jordbruk	9 saker	
Reindrift:	7 saker	
Natur/biologisk mangfold:	6 saker	
Strandsone (tilgjengelighet)	6 saker	
Forurensing	4 saker	Omtales ikke nærmere.
Friluftsliv	3 saker	
Kulturmiljø/-minner	1 sak	
Diverse	16 saker	Omtales ikke nærmere.

Diverse posten inneholder Forsvarets interesser, trafikk, transport, havnelokalisering, flyplass, boligutvikling, planprosess, samfunnsøkonomiske vurderinger med mer.

Argumentasjon ført i sakene:

Jordbruk

I disse sakene står argumentasjonen som regel på "egne bein" og trenger ikke følge av supplerende argumenter. Eksempler på argumentasjon

- Næringsformål
- Jordvern
- Landskap/kulturlandskap/jordbrukslandskap
- Dyrka mark
- Høyproduktive områder
- Viktig landbruksareal
- Nasjonal verdi i matkornsammenheng
- Matproduksjon

4 saker er tatt til følge, 1 sak er delvis tatt til følge og 4 saker er ikke tatt til følge:

Reindrift

Argumentasjonen er ofte i kombinasjon med landskap og friluftsliv. Eksempler på argumentasjon:

- Inngrep i beiteområder og flytting av trekklei/flyttlei
- Betydning for bevaring og utvikling av samisk bosetting, kultur og språk

3 saker er tatt til følge og 4 saker er ikke tatt til følge.

Natur/biologisk mangfold

I disse sakene står også argumentasjonen som regel godt på "egne bein". Enkelte kombinasjoner med landskap forekommer. Eksempler på argumentasjon:

- Biologisk mangfold
- Leve- og rasteområde for fugl
- Våtmarksområder
- Fuglefredningsområder
- Nasjonale rødlistearter
- Bufferområde ved verneområde
- Økosystem
- Sammenhengende landbruksområder
- Høyfjellsområde med særegne verdier
- Naturtyper
- Elveslettelandskap
- Elvedelta/-os
- Vassdragsnatur
- Flommarksmiljø
- Vegetasjonstyper
- Karakteristisk landskapselement
- Landskapstyper
- Friluftsliv/grønnstruktur

1 sak er tatt til følge og 5 saker er ikke tatt til følge.

Strandsone

I strandsonesakene er landskap alltid et moment. Eksempler på argumentasjon:

- Press på strandsonen i tettbygde strøk
- Utestenger folk fra strandareal/privatisering
- Landskap/natur
- Eksponering
- Inngrepsfri strandsone
- 100-meters belte
- Nedbygging av strandsonen

5 saker er tatt til følge og 1 sak er ikke tatt til følge.

Friluftsliv

Innsigelser som berører friluftstinteresser er alltid i kombinasjon med andre tema, spesielt med landskap. Eksempler på argumentasjon:

- ”Byfjellsgrense”
- Grønnstruktur
- Nærturområde
- Barn- og unges interesser
- Større, sammenhengende, uberørte naturområder
- Trekkroute for villrein
- Viktig fjellområde for det sentrale Østlandsområdet
- Tilgjengelighet for allmennheten
- Bevaring av landskap og naturverdier

1 sak er tatt til følge, 1 sak er delvis tatt til følge og 1 sak er ikke tatt til følge.

Kulturmiljø og -minner

Saken berører et enkeltstående kulturminne (bygning) i det antikvariske verneområdet for verdenskulturminnet Røros.

5 INNSIGELSESSAKER I NORD-TRØNDELAG OG HORDALAND

I dette kapitlet gis et resymé av samtaler med miljøvernavdelingene (mva) hos fylkesmennene og kulturavdelingene hos fylkeskommunene (fk) i de to fylkene. Avdelingenes egne ord og uttrykk gjengis i teksten.

Konklusjon

Fylkeskommunene har en enklere situasjon enn fylkesmennene da deres ansvarsområde er mer avgrenset til saker som faller inn under kulturminneloven. Loven definerer kulturmiljø og gir argumenter som benyttes direkte i innsigelsessakene.

For fylkesmennene er det vanskeligere å beskrive landskap og argumentere mot inngrep som har uheldige visuelle konsekvenser i landskapet. Det savnes kunnskap og ”knagger” å henge argumentasjonen på. Argumentasjonen for kvaliteter i landskapet underbygges ofte med biologiske verdier og verdier knyttet til friluftslivsområder eller jordbruksområder. Man mangler argumentasjon slik at landskap kan ”stå alene”.

Både fylkesmennene v/miljøvernavdelingene og fylkeskommunene ønsker:

- mer kunnskap og bedre argumentasjon om landskap
- mulighet for å kreve visualisering av større inngrep i landskapet (både i urbane og mer naturpregede områder) som et svært nyttig redskap i formidlingsarbeidet
- selv å kunne beherske visualiseringsteknikker

Nord-Trøndelag

Fylkesmannen ved miljøvernavdelingen, kontaktperson Asbjørn Tingstad

Mva har sammen med landbruksavdelingen hos Fylkesmannen og Fylkeskommunen utarbeidet en rapport ”Verneplan for kulturmiljø”. Prosjektet gir en oversikt over områder med spesielle kvaliteter og forslag til hvilke som bør vernes/bevares. Prosjektet har ført til økt kunnskap om landskap og kulturminner/-miljø hos mva, landbruksavdelingen og i Fk og styrket fokus på temaene.

Landskapstema (visuelle forhold) og estetikk oppleves som et problematisk tema. Landskapets verdi er vanskelig å rangere, kriteriene er uklare og argumentasjonen for dårlig. Hvordan tiltaket påvirker landskapet er vanskelig å beskrive.

Mva mener å ha for lite ”grep” på tema landskap:

- hva kjennetegner landskapet
- landskapets sårbarhet for inngrep
- utviklingstrekk i landskapet

De fleste sakene som kommer til mva berører strandsonen innenfor 100 meters beltet. Fylket har lange strekninger med uberørt strandsoner som kommunene er ivrige etter å bygge ut. Det er først og fremst de visuelle forholdene som er problemet, men også atkomst og privatisering er underbyggende momenter.

Mva har innsigelse til samtlige kommuneplaner. De fleste sakene løses lokalt. Kompetansen i kommunene synes liten på landskap og kulturmiljø.

Nasjonalt verdi er gitt områder som er sikret gjennom vern og står oppført i Verdifulle kulturlandskap i Norge. Også områder i "Verneplan for kulturmiljø" defineres som nasjonalt verdifulle. Ellers oppleves begrepet som diffust.

Mva ønsker mer fokus på landskap og ønsker å se landskapsforvaltningen i en større sammenheng, for eksempel sammen med landskapsøkologi.

Visualisering vil være et nyttig verktøy.

Fylkesmannen ved miljøvernavdelingen, kontaktperson Bjørnar Viset

Viset opplever at det er økt fokus på landskap. Landskap er et av flere momenter i de fleste sakene som blir behandlet og en del av vurderingsgrunnlaget. Landskapsbetraktning som lokaliseringsskriterie er viktige. Mva er usikker på hvordan de bør håndtere landskapstemaet. Kan det være en idé å komme frem til landskap som er typiske for de forskjellige landsdelene?

Visualisering synes som et svært viktig og nyttig verktøy og blir sett på som positivt å satse videre på. Kyststripen i fylket er skråfotografert fra fly og bildene benyttes i alle saker i strandsonen. Dette er et effektivt verktøy og bør videreutvikles (også nevnt av Tingstad). Mva ønsker å lære å manipulere bilder slik at tiltaket kan legges inn. Dette ble demonstrert på planseminaret i år og var meget interessant. Mva har krevd visualisering av enkelte masseuttak.

Fylkeskommunen v/avdeling for samfunnsutvikling og miljø, kontaktperson Kolbein Dahle

Fylkeskommunen har sjelden innsigelse først og fremst på grunn av hensynet til fylkespolitikkerne. Det er en tung prosess å overbevise politikkerne i en sak. Konflikter søkes løst lokalt og man strekker seg langt for å bli enige.

Det er viktig å være tidlig ute med signaler til kommunen i en planprosess og etablere gode samarbeidsformer.

Kulturminneloven gir gode muligheter for å forankre argumentasjon omkring kulturmiljø.

Områdetiltak i landbruket har gitt gode virkemidler. Det er knyttet midler til ordningen og man ser på større områder. Miljøkvalitetene er felles mellom landbruk og kultur og gir en

felles arena for fylkeskommunen og fylkesmannen. Gjennom dette samarbeidet får Fk større gjennomslagskraft i LNF-områder.

Vern skaper skepsis, miljøtiltak er enklere å få aksept for.

Reiselivet etterspør landskapskvaliteter og kulturmiljøbegrepet trekkes frem. Også vegvesenet er opptatt av kulturmiljø.

Dahle er skeptisk til tilbakeføring av kulturmiljø til tidligere tiders uttrykk og vil heller videreutvikle miljøene på kulturmiljøets premisser. Styrkt og bevist videreutvikling.

Visualisering vil være et nyttig verktøy i formidling til politikere og andre som ikke er vant til å ”tenke planlegging” og å forstå/se for seg hvordan inngrep i landskapet vil bli. I for eksempel Longyearbyen ble akvarell benyttet i prosessen omkring fargesetting på bygninger.

Arbeidet med ”Verneplan for kulturmiljø” har gitt økt kompetanse for fylkesmannen, fylkeskommunen og kommunene. Prosessen kunne vært annerledes ved at alle kommuner foreslo et område og at man senere gjorde et utvalg.

Hordaland fylke

Fylkesmannen ved miljøvernavdelingen, kontaktperson Egil Hauge.

Få saker av svært mange går videre til MD for avgjørelse. Mva fremmer aldri innsigelse på en konflikt men må ha flere innen samme sak. Estetikk/landskap kan ikke stå alene men i kombinasjon med andre tema. Den typiske konfliktsak er i strandsonen. Strandsonesaker vinner som regel frem mens forurensings-saker sjelden vinner.

Estetikk er et viktig kriterium, (mva viser til fylkesdelplan for kystsonen i Hordaland). Argumentasjon er utviklet videre fra stygt/pent til mer nyanserte beskrivelser. Man må ha ”knagger” å henge argumentasjonen på, ellers vinner man ikke frem. Det savner flere knagger.

Hos mva er det ca. 3 personer på ca. 1400 saker årlig, hvorav ca.10 går til mekling. Mvas argumentasjon må forankres i nasjonale føringer for å vinne gjennom til kommunene. Kommunene følger som regel de råd mva gir dersom argumentene er gode. Saker som det er gått politisk prestisje i, er dem som går til mekling. Mva er bekymret over de mange sakene som man ikke har kapasitet til å gå inn i.

Hauge ser en negativ trend i det å ta vare på landskap pga. bedre teknikk og god økonomi; det gjøres flere og styggere inngrep. Men tema har også fått større fokus/blitt mer vanlig.

Visualisering er interessant. Det bør stilles krav til synliggjøring av tiltak hos oppdragsgiver. Mva har i blant bedt om dette.

Det er svært bra med oppmerksomhet på landskap. Man ønsker at det skjer noe i forhold til verktøy mva kan benytte, som for eksempel flere ”knagger” for argumentasjon, resurser (bemanning og økonomi), bedre planprosesser, opplæring av kommunene og sikkerhetsnett i det regionale leddet.

Fylkeskommunen v/kulturseksjonen, kontaktperson Gerd Bolstad.

Med hjemmel i kulturminneloven argumenterer fk for kulturmiljø. Det byr ikke på problemer å finne argumentasjon og forankre denne. Som regel vinner argumentasjonen gjennom. Bolstad mener det er lettere for fk å argumentere i saker som berører kulturminner enn for fm på grunn av kulturminneloven. Fk har kun saker som faller inn under loven og berører landskap med kulturhistorisk interesse.

Mange saker stoppes av fylkespolitikere, spesielt innen samferdsel og næringsutvikling. RA koples inn når nasjonale interesser berøres og ikke fk får gehør. Fredning er det eneste politikere forstår!

Fk har faglige argumenter og ”knagger” å henge argumentasjonen på. De har også benyttet seg av kunst og bilder/malerier for å belyse saker og med god erfaring, for eksempel Vøringsfossen. Visualisering av tiltak sees på som positivt og et nyttig redskap overfor politikere, for eksempel visualisering av nybygg i verneverdige områder.

Kommentar på at fm v/landbruksavdelingen markerer seg som kulturminneforvalter gjennom miljøplaner i landbruket. Her bør det samarbeides. Samarbeider godt med mva, og spesielt har arbeidet med forvaltningsplan for Hardangervidda vært positivt.

6 REFERANSER

Miljøverndepartementet 1996. Stortingsmelding nr. 29 (1996-97). Regional planlegging og arealpolitikk

Miljøverndepartementet 1995. T – 4/95. Retningslinjer for bruk av motsegn i plansaker etter plan- og bygningsloven

Plan- og bygningsloven

Nordisk ministerråd, 2000. Kulturmiljøet i miljøkonsekvensvurderinger

Fylkesmannen i Sør-Trøndelag og Nord-Trøndelag fylkeskommune, 1995. Verneplan for kulturmiljø

Hordaland fylke 2001. Fylkesplan for kystsonen i Hordaland 2001-2004

Riksantikvaren og Direktoratet for naturforvaltning, 2001. Miljøfaglig vurdering av planlagte vindkraftanlegg i Norge

www.dep.no/md/planlegging/kommune/innsigelsessaker. Innsigelsessaker fra januar 2000 til oktober 2002

7 VEDLEGG