

HØRINGSUTTALELSE, FORSKRIFT OM KONSEKVENsutREDNINGER ETTER PLAN- OG BYGNINGSLOVEN

Vi viser til Miljøverndepartementets brev av 8. desember 2004 om 'Utkast til forskrift om konsekvensutredninger etter Plan- og bygningsloven'.

Norges Naturvernforbund stiller seg i hovedsak positiv til utkastet til forskrift. Naturvernforbundet er positiv til den samordning av utredningsprosessene og planprosessene som forskriften legger opp til. Konsekvensutredning (KU) av planlegging vil bidra til et bedre beslutningsgrunnlag i areal- og ressursforvaltningen. ***Fra å la tiltaket være et premiss for hva man skal vurdere, skal man vurdere premissene for de tiltakene som skal gjøres.*** Dermed kan det nye KU-regimet sikre en helhetsvurdering i kommunal forvaltning, og kvaliteten av planarbeidet vil kunne bedres.

Med KU integrert i planprosessene vil man sikre at vesentlig informasjon er tilgjengelig før man legger føringer for vedtak. Dermed vil man i større grad kunne unngå uheldige prosjekter og negative miljøkonsekvenser. Samtidig vil dette sikre at man kan vurdere den totale belastningen av flere enkelttiltak og unngå negative kumulative effekter og synergieffekter. Et eksempel er at når arealene av urørt natur blir mindre fordi det blir flere inngrep, kan det være desto viktigere å ta vare på det siste som er igjen. Både vindkraft, minikraftverk, golfbaner, hyttegrender og oppdrettsanlegg gir slike kumulative effekter som det er viktig å få avklart før en går inn på enkeltsaksbehandling av slike prosjekt.

Den nye KU-ordningen vil også være heldig for utbygger. Hun vil være bedre kjent med premissene tidlig i en planleggingsfase, og slipper å bruke ressurser på å planlegge prosjekt som er konfliktfylte. Dette betyr at samfunnet slipper en del unødvendige konflikter.

Ytterligere arbeid med KU kan også sikre at man å sikt får en bedre oversikt over miljø- og naturverdier i et område.

Norges Naturvernforbunds viktigste innvending til utkastet er hvorvidt kommunene vil være i stand til å gjøre de helhetlige vurderinger som kreves for å ivareta hensyn til miljø, naturressurser og samfunn. Kommunene vil gjennom lov og forskrift bli delegert ytterligere ansvar for KU- og planprosessene, og får blant annet ansvar for å vurdere om en konkret plan krever KU (jmf. §§3 og 4 i forskriften). §5 viser videre at bestemmelser om dette ikke kan påklages til en overordnet instans.

Vurderinger etter §§ 3 og 4 vil for en stor del måtte baseres på skjønn.

Naturvernforbundet har ved flere anledninger uttrykt bekymring for hvorvidt kommunene har tilstrekkelig kompetanse til slike vurderinger, eller hvorvidt de kan fylle rollen som et objektivt forvaltningorgan som også tar langsiktige og nasjonale hensyn i sine beslutninger.

Etter utkastet til forskrift vil man finne mange tilfeller der kommunen vil være både forslagsstiller, ansvarlig myndighet og klageinstans. I mange tilfeller vil kommunen også være hovedinteressen bak reguleringsplaner, eller man vil være part i saken som eier av selskap med interesse i saken. Dette vil gi dobbeltroller ved avklaring av hvorvidt planen krever KU, fastsettelse av planprogram, utarbeidelse av KU og vurdering av behovet for tilleggsutredninger.

For å sikre at vesentlige hensyn ivaretas ber Naturvernforbundet om at ordningen med et klageinstitutt opprettes for alle deler av saksbehandlingen etter Plan- og bygningsloven og den nye forskriften. Mens Plan- og bygningsloven hjemler slike institutter for bestemmelser om plan (jf. saksbehandlingsbestemmelser i § 19-4, § 20-5, § 27-1 og § 27-2), og mens slike klageinstitutter foreslås ved fastsettelse av plan-/utredningsprogram (med unntak av planprogram for kommuneplanens arealdel kan plan-/utredningsprogram forelegges MD, jf. forskriftsutkastets §§ 7 og 8), foreslås ikke slik klagehjemmel ved avklaring av hvorvidt planen krever KU. Naturvernforbundet ber om at § 5 omformes slik at den gir klageadgang til overordnet instans.

En slik klageadgang kan også motvirke at kommuner unnviker bruk av KU som følge av begrensede ressurser til KU-arbeidet. Naturvernforbundet frykter at mens KU-instituttet får en betraktelig større utbredelse, blir kommunene stadig sittende i en økonomisk skvis som ikke tilsier ressurser til KU-arbeidet.

Norges Naturvernforbund opplever at forskriften vil skape økt behov for frivillige organisasjoner som kan følge med på, gi innspill til, og si ifra om feil og mangler ved utrednings- og planarbeidet og beslutningene som blir tatt. Romslige tidsfrister for høring og klage vil være viktig for vår deltakelse. Naturvernforbundet mener det er uheldig at forskriften vil stramme inn en del tidsfrister i utrednings- og planprosessene, og ber om at de gamle tidsfristene opprettholdes (§§7 og 10).

KOMMENTARER TIL DE ENKELTE PUNKTER I FORSKRIFTEN

§2

Forskriftens § 2 krever at KU utarbeides for alle offentlige planer. I tillegg kreves KU for tiltak nevnt i vedlegg I. Dette betyr en videreføring av ordningen med at visse typer tiltak alltid skal utredes.

§ 2 sier videre at bestemmelsen ikke gjelder for reguleringsplaner dersom KU er gjort på tiltaksnivå i kommuneplanarbeidet. Naturvernforbundet er skeptisk til dette. KU som gjennomføres i forbindelse med kommuneplanarbeidet vil ikke kunne være særlig detaljert, det vil skape en uholdbar situasjon om tiltak som *kan* bli aktuelle innen perioden skal konsekvensutredes på tiltaksnivå. Dessuten vil ikke såpass store KU-rapporter som dette eventuelt vil kreve invitere til deltakende prosesser. KU i sammenheng med arealplaner og Kommunedelplaner vil derfor kun være overfladiske. Allikevel vil paragrafen åpne for at kommunen kan velge å unnta tiltaket for KU i reguleringsplanarbeidet. Naturvernforbundet mener en slik bestemmelse krever tett overvåking fra overordnet myndighet for å sikre at konsekvenser er tilstrekkelig belyst ved reguleringsplan.

Hva gjelder innholdet i vedlegg 1 ber Naturvernforbundet at oppfangingskriteriene settes strengere enn foreslått. Forskriften prøver å fange opp en del av disse forbeholdene i §3 og 4, men vi mener at siden disse punktene er basert på skjønn (som noen ganger kan mangle) er det viktig å samtidig ha gode oppfangingskriterier i bunnen. Høringsnotatets kommentar om at et kriterium som investeringsbeløp kan være problematisk (fordi det kan føre til at forslagsstiller tilpasser sitt prosjekt), er legitimt. Allikevel vil en kombinasjon av absolutte kriterier gitt etter vedlegg I og skjønnsmessige kriterier gitt etter §4 være en effektiv ordning.

Konkret vil vi foreslå følgende endringer:

22: Veiprosjekter som alene eller sammen med tilknyttede prosjekter har investeringskostnader på mer enn 500 mill kr. Som tilknyttede prosjekter regnes også ikke-planlagte prosjekter som det er grunn til å tro at prosjekt som foreligger for plan/utredning kan skape åpninger for.

I tillegg vil vi foreslå strammere oppfangingskriterier for en del andre typer tiltak:

4: Avfallsanlegg: deponering eller forbrenning

30: Rørledninger for transport av olje, gass eller kjemikalier

32: Golfbaner (9 hull eller mer)

I tillegg foreslår vi at vedlegg I også tar inn større anlegg av følgende kategorier nevnt i §3b:

- Mudringsrelatert kommersiell utvinning av mineraler

Tilsvarende mener vi også at større utvidelser av tiltak, som i utkastet fanges opp i §3 c, bør fanges opp av §2 med oppfangingskriterier gitt i Vedlegg I.

§3

Etter § 3 får kommunene ansvar for å vurdere om en konkret plan krever KU, og skal gjøre bruk av kriterier gitt i §4. Som nevnt i innledningen vil vurderinger av dette for en stor del måtte baseres på skjønn. Naturvernforbundet er bekymret for hvorvidt kommunene vil være i stand til å gjøre tilstrekkelig faglig grundige vurderinger i dette, og om de, med sin nærhet til tiltakshaver/forslagsstiller, vil kunne ta tilstrekkelig langsiktige og nasjonale hensyn.

Som nevnt i Høringsnotatet legger utkastet til forskrift opp til at vurderinger om hvorvidt en plan krever KU for en stor del skal baseres på eksisterende kunnskap og kunnskap presentert av forslagsstiller. Forslagsstiller vil i mange sammenhenger ha insentiv til å underslå slik informasjon. Vi savner derfor en konkretisering av hvordan kravet om at 'forslagsstiller skal legge fram de opplysninger som er nødvendige for at ansvarlig myndighet skal kunne ta stilling til om planen eller tiltaket faller inn under forskriften' skal håndheves.

Angjeldende denne paragrafen viser vi ellers til kommentarene gitt til §2.

§4

Momentene i denne paragrafen støttes. Vi håper at bruken av disse kriteriene, særlig §4b, vil kunne styrkes ytterligere gjennom forslag gitt av Biomangfoldlovutvalget i 2004:28 om spesielle hjemler for bevaring av 'Utvalgte naturtyper'

Utover dette pekes på kommentarene gitt til §3.

§5

Naturvernforbundet vil be om at man, når uenighet er meldt fra berørte myndigheter, berørte parter eller interesseorganisasjoner angående ansvarlig myndighets avklaring etter §§3 og 4, oppretter et klageinstitutt. I de tilfeller hvor ansvarlig myndighet er kommunen bør dette fortrinnsvis være fylkesmannen.

§6

Vi viser til kommentarer gitt i 2. avsnitt under kommentarer til §2. Utover dette støttes paragrafen.

§7

Vi viser til kommentarer gitt til §5. Utover dette ber Norges Naturvernforbund om at §7, 3. avsnitt, 3. setning omformes til følgende: 'Ved fastsetting *skal* planmyndigheten gi retningslinjer for planarbeidet. *Planmyndigheten skal gi krav* om vurdering av relevante og realistiske alternativer som skal inngå i planarbeidet, jf § 27-1, §20-1 og 19-2.'

Norges Naturvernforbund foreslår at intensjonen i den gamle forskriftens pålegg om obligatorisk folkemøte beholdes. Men snarere enn møte ved presentasjon av KU mener Naturvernforbundet et slikt møte kan avholdes ved fastsettelsen av plan- og utredningsprogram. Vi ber myndighetene vurdere hvordan forskriften kan tilpasses slik at dette benyttes i størst mulig grad.

Utover dette ber Naturvernforbundet om at dagens høringsfrist for utrednings- og planprogram, på 6 uker, beholdes. Det er av vital betydning å legge til rette for god deltakelse i utarbeidelsen av program, og gode frister er viktige i den forbindelse.

§ 8

Norges Naturvernforbund ber om at andre ledd, som gir unntak for plikt om foreleggelse for MD for Planprogram knyttet til kommuneplanens arealdel, fjernes. Siden man kan oppleve at tiltak utredes på tiltaksnivå kun i forbindelse med arbeidet med kommuneplanens arealdel, vil dette være eneste mulighet for å belyse konsekvensene av tiltak. Man bør derfor sikre hjemmel for at også slike planprogram kan forelegges MD.

§9

Norges Naturvernforbund er skeptisk til hvorvidt ordlyden i 3. ledd kan mistolkes til at man skal *unngå ny kunnskap*. Naturvernforbundet mener det er tilstrekkelig å innrømme planmyndighetene en *mulighet* til å basere seg på foreliggende kunnskap, snarere enn et *pålegg*.

§ 10

Norges Naturvernforbund ber om at dagens frist på 8 uker for høring av planforslag eller søknad med konsekvensutredning beholdes. Det er av vital betydning å legge til rette for god deltakelse, og gode frister er derfor av betydning.

§11

Tilsvarende som for planprogrammet i § 5 ber Naturvernforbundet om at man, ved ansvarlig myndighets vurdering av behovet om tilleggsutredninger, oppretter et klageinstitutt. Imidlertid er vi åpne for at Plan- og bygningslovens saksbehandlingsbestemmelser (§ 19-4, § 20-5, § 27-1 og § 27-2) med mulighet for å klage på plan kanskje vil være et tilstrekkelig sanksjonsverktøy.

§12

Norges Naturvernforbund støtter opp om ordlyden i paragrafen, og vil særlig påpeke betydningen av 2. ledd. En begrunnelse for innstillingen til vedtak med referanse til både KU og innkomne høringsuttalelser vil være viktig for kvalitetssikring av saksframlegget. Dette vil dermed også ansvarliggjøre politikerne som skal ta beslutninger på dette grunnlag.

§14

Naturvernforbundet ser det også som et viktig prinsipielt problem med modellen at i de tilfeller hvor forslagsstiller er en privat aktør (utbygger) så vil denne stå ansvarlig for å gjennomføre planprosessen med KU. Dette kan virke inn på konklusjoner. Naturvernforbundet vil foreslå at planmyndighet eller sektormyndighet alltid er den som er ansvarlig for planprosessen med KU, men at denne allikevel alltid skal **finansieres** av forslagsstiller.

§15

Norges Naturvernforbund er bekymret for ordlyden i denne paragrafen. Uten kriterier tilsvarende de gitt i §2, 3 og 4 for å sikre at konsekvenser av tiltak og planer som endres blir belyst, kan man oppleve at dette blir et smutthull som tiltakshaver/forslagsstiller tilpasser seg. For eksempel kan man i utredningsfasen legge opp til løsninger som er gode for miljøet (for eksempel rens tiltak), for så å endre tiltaket når KU er gjennomført. Paragrafen gir svak hjemmel for at man i slike tilfeller sikrer ny gjennomgang av konsekvensene før vedtak. Dette blir særlig uheldig i tilfeller hvor kommunen både er tiltakshaver med interesser i saken, ansvarlig myndighet og klageinstans.

Tillegg

Utover dette ber Norges Naturvernforbund om at følgende tillegg innarbeides som egne paragrafer i forskriften:

- Gammel KU-forskrift inneholdt krav om ny KU dersom et tiltak ikke er gjennomført innen 5 år etter at plan er godkjent. Naturvernforbundet ber om at også ny forskrift gir hjemmel for dette. Hvis et tiltak ikke er realisert innen en viss tid etter at plan med KU foreligger, kan omkringliggende forhold ha forandret seg så mye at vilkårene for planen faller bort. Naturvernforbundet innser at det må brukes skjønn i en slik ordning, men foreslår, som et minstekrav, at det legges inn en paragraf som gir åpning for å kreve ny KU. Samtidig bør forskriften hjemle mulighet for å kreve ny KU hvis ny informasjon fremkommer som er av vesentlig interesse for ferdig utredete planer.
- Naturvernforbundet ber om at man finner løsninger for å sikre at indirekte virkninger blir belyst. Dessuten må man sikre muligheten for at man i forkant gjør en helhetlig vurdering av utbygginger som skjer steg for steg. I vegsaker bør man for eksempel ikke ta utgangspunkt i hver enkelt vegstump, men snarere se hvert anlegg i sammenheng med den totale vegpakka som er antydnet for området. Tilsvarende gjelder for hyttebygging, golfbaner med mer. Uten en slik hjemmel vil man miste overblikket av hva utbyggingen legger opp til.

Konkluderende innspill

Utover våre påpekinger av problemene ved de enkelte deler av KU-prosessen og – forskriften vil vi gjerne påpeke at det er viktig å ikke miste av syne hva som er formålet med utredningsarbeidet, nemlig å skape et godt grunnlag for beslutninger. I den forbindelse er det nødvendig å påpeke at planmyndighetene må tørre å si nei til prosjekter med negative virkninger for miljø og natur. Planmyndighetene må ikke bruke KU-arbeidet til å skape et inntrykk av at man tenker miljø dersom dette ikke følges opp i handling. Dette krever overvåking og evaluering fra statlige myndigheters side, og her vil Riksrevisjonen kunne spille en aktuell rolle.

Naturvernforbundet skulle gjerne sett at KU-regelverket påla planmyndigheten å vurdere dagens utbyggingstrend i et 50-årsperspektiv slik at man ser de langsiktige effektene av de ulike planbestemmelsene man kan ta. Den kummulative effekten av mange små inngrep over tid kan være stor. Dessuten skaper ofte utbyggingsvedtak presedens eller de legger premisser for framtidig utvikling. Om et slikt 50-årsperspektiv på planlegging

ikke kan hjemles i forskrift bør det tas med i en veileder til forskriften. Dermed kan man bygge en kultur for helhetlige og langsiktige vurderinger knyttet til Norges miljø- og ressursforvaltning.

Oslo, 16.02.05

Norges Naturvernforbund

Tore Killingland
Generalsekretær