Naturvernforbundet
Hurum og Røyken

Tofte, 14. juni 2026

Høringsuttalelse til planprogram for statlig reguleringsplan for produksjonsanlegg for militære høyeksplosiver på Hurumlandet

1. Innledning

Naturvernforbundet viser til høring av forslag til planprogram for statlig reguleringsplan for produksjonsanlegg for militære høyeksplosiver på Hurumlandet i Asker kommune.

Naturvernforbundet er ikke prinsipielt imot etablering av ny produksjon av militære høyeksplosiver. Etablering av slik virksomhet må imidlertid skje innafor rammene av gjeldende miljø- og planlovgivning. Hensynet til nasjonale forsvars- og sikkerhetsinteresser fritar ikke forslagsstiller, tiltakshaver eller planmyndighet fra krava til forsvarlig utredning, kunnskapsgrunnlag og miljøvurderinger. Tvert imot tilsier tiltakets størrelse, kompleksitet og potensielle miljøvirkninger at det må stilles særlig høye krav til kvaliteten på beslutningsgrunnlaget

Formålet med lovverket om konsekvensutredninger er å sikre at virkningene for miljø og samfunn blir identifisert, beskrevet og vurdert før det tas beslutning om gjennomføring av et tiltak. Etter forskrift om konsekvensutredninger § 1 skal hensynet til miljø og samfunn tas i betraktning under forberedelsen av planer og tiltak, og når det tas stilling til om, og på hvilke vilkår, planer eller tiltak kan gjennomføres. Formålet er videre å sikre et godt beslutningsgrunnlag og en åpen prosess der berørte interesser kan medvirke.

Planprogrammet har en særlig viktig funksjon i denne sammenhengen. Det skal fastsette hvilke problemstillinger som skal utredes, hvilke alternativer som skal vurderes, og hvilket kunnskapsgrunnlag som skal etableres før det kan tas stilling til om, eller på hvilken måte, tiltaket bør gjennomføres. Et mangelfullt planprogram kan derfor føre til at sentrale problemstillinger ikke blir tilstrekkelig belyst seinere i planprosessen. Planprogrammet skal ikke bare beskrive utredninger; det skal legge til rette for at lovkrava kan oppfylles.

Naturvernforbundet mener at planprogrammet på flere sentrale punkter ikke legger opp til et tilstrekkelig beslutningsgrunnlag. Særlig gjelder dette utredning av alternative lokaliseringer, vurderinger av samla belastning for natur-, miljø- og friluftsliv, kunnskapsgrunnlaget for naturmangfold og vannmiljø, vurdering av miljømål og samla belastning etter vannforskriften, samt utredning av avbøtende og kompenserende tiltak.

Naturvernforbundet legger til grunn at naturmangfoldlovens miljørettslige prinsipper skal være styrende for den videre planprosessen. Etter naturmangfoldloven § 7 skal prinsippene i §§ 8–12 legges til grunn som retningslinjer ved utøving av offentlig myndighet, og det skal framgå av beslutninga hvordan prinsippene er vurdert og vektlagt.

Naturvernforbundet i Hurum og Røyken
Web: https://naturvernforbundet.no/buskerud/lokallag/hurum-og-royken |
E-post: hurum-royken@naturvernforbundet.no | Tlf: +47 911 16 084

Dette innebærer blant annet krav til et tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag, vurdering av føre-var-prinsippet, vurdering av samla belastning og valg av den lokaliseringa og de løsningene som gir de beste samfunnsmessige resultatene.
Det forutsetter igjen at planprogrammet legger til rette for at disse vurderingene faktisk kan gjennomføres på et tilstrekkelig faglig grunnlag. Dette gjelder også vurderinger etter vannforskriften, der miljømål og risiko for forringelse må kunne vurderes ut fra et tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag.

Naturvernforbundet mener et enkelt prinsipp bør være førende for planprogrammet:

Arealkrevende og miljøskadelig forsvarsindustri må lokaliseres der den fører til minst mulige negative konsekvenser for natur, miljø og friluftsliv.

Det vil i praksis si: Blant alle mulige relevante og realistiske lokaliseringsalternativer som oppfyller praktiske krav til bl.a. sikkerhetssoner og infrastruktur, bør lokaliseringsalternativet med minst negative konsekvenser for natur, miljø og friluftsliv velges. Dette prinsippet er i tråd med tiltakshierarkiet (*Miljødirektoratets veileder for plan- og utredningsprogram* - M-1941).

Naturvernforbundet mener at planprogrammet må revideres. I det følgende redegjør vi for de viktigste manglene og hvilke endringer som etter vårt syn er nødvendige for å sikre at den videre planprosessen oppfyller kravene i plan- og bygningsloven, forskrift om konsekvensutredninger, naturmangfoldloven og vannforskriften.

2. Rettslige utgangspunkter

2.1 Planprogrammets funksjon

Planprogrammet er ikke ei konsekvensutredning, men dokumentet som fastsetter rammene for det videre plan- og utredningsarbeidet. Planprogrammets innhold er derfor avgjørende for om konsekvensutredninga seinere vil gi et tilstrekkelig beslutningsgrunnlag. Dette gjelder også spørsmålet om hvilke alternativer som skal utredes, hvilke miljøtemaer som skal inngå i konsekvensutredninga og om utredningsopplegget er tilstrekkelig til å oppfylle kravene i annet relevant miljøregelverk.

For et tiltak av den størrelsen og karakteren som er aktuelt i denne saken, må planprogrammet sikre at de sentrale miljø- og samfunnsspørsmålene faktisk blir utreda før det tas stilling til planforslaget. Dersom planprogrammet avgrenser utredningene for snevert, kan det føre til at konsekvensutredninga ikke gir et forsvarlig grunnlag for seinere vedtak.

Dette gjelder særlig i saker hvor konsekvensutredninga skal danne grunnlag for vurderinger etter naturmangfoldloven og vannforskriften. Dersom planprogrammet ikke legger til rette for slike vurderinger, kan manglene være vanskelige å reparere på et seinere stadium i prosessen.

2.2 Krav etter forskrift om konsekvensutredninger

Etter plan- og bygningslovens §§ 4-1 og 4-2 skal tiltaket konsekvensutredes. Forskrift om konsekvensutredninger (KU-forskriften) har som formål (§ 1) å sikre at hensynet til miljø og samfunn blir tatt i betraktning under forberedelsen av planer og tiltak, og når det tas stilling til om, og på hvilke vilkår, planer eller tiltak kan gjennomføres.

For sjølve konsekvensutredninga følger det av KU-forskriften § 19 at utredninga skal vurdere alternativer. Konsekvensutredninga skal redegjøre for de alternativene til utforming, teknologi, lokalisering og omfang som er vurdert, og, ikke minst, ei likeverdig utredning av relevante og realistiske alternativer – også alternative lokaliseringer. Valget skal begrunnes mot de ulike alternativene, og sammenligninger av virkningene for miljø og samfunn av de ulike alternativene skal framgå tydelig.

Dette er et sentralt punkt i denne saken. Planprogrammet må utformes slik at konsekvensutredninga seinere kan oppfylle krava i KU-forskriften § 19.

Etter KU-forskriften § 21 skal konsekvensutredninga identifisere og beskrive de faktorene som kan bli påvirka og vurdere vesentlige virkninger for miljø og samfunn. Dette omfatter blant annet naturmangfold, økosystemtjenester, vannmiljø, landskap, kulturmiljø, friluftsliv, forurensning og klimagassutslipp. Utredninga skal også omfatte virkninger som følge av samspillet mellom ulike faktorer.

Naturvernforbundet legger videre til grunn at konsekvensutredninga må gi et tilstrekkelig grunnlag for vurderinger etter vannforskriften. Etter vannforskriften §§ 4 og 7 skal vannforekomster beskyttes mot forringelse og minst oppnå god økologisk og kjemisk tilstand. Konsekvensutredninga må derfor belyse hvordan tiltaket påvirker miljøtilstanden i berørte vannforekomster og muligheten for å nå fastsatte miljømål.

Naturvernforbundet legger til grunn at KU-forskriften følges, og at planprogrammet må sikre at den videre konsekvensutredninga omfatter både direkte, indirekte og samla virkninger av

tiltaket, samt at alternative lokaliseringer vurderes på en måte som gjør det mulig å sammenligne virkningene for miljø og samfunn.

Naturvernforbundet viser også til forskriftens § 6, som pålegger ansvarlig myndighet et sjølstendig ansvar for å påse at konsekvensutredninga oppfyller forskriftens krav. Dette innebærer at planmyndigheten ikke kan nøye seg med å videreformidle tiltakshavers forslag til utredningsopplegg, men må vurdere om planprogrammet faktisk legger til rette for et tilstrekkelig beslutningsgrunnlag.

2.3 Krav til etterprøvbarhet og kunnskapsgrunnlag

Konsekvensutredninga skal være relevant for de beslutningene som skal tas (forskrift om konsekvensutredninger § 17). For at høringsinstanser og beslutningsmyndighet skal kunne vurdere kvaliteten på beslutningsgrunnlaget, må utredninga være transparent, etterprøvbar og basert på tydelig dokumenterte forutsetninger.

Kommunal- og distriktsdepartementet presiserer i sin veileder til KU-forskriften at ei god konsekvensutredning skal gjøre det mulig for høringsinstansene å vurdere kvaliteten på beslutningsunderlaget, og at utredninga må være transparent og etterprøvbar, beskrive hva som er gjort og hva som ikke er gjort, samt beskrive hvor kunnskapen kommer fra og kvaliteten på datamaterialet (Kommunal- og distriktsdepartementet, *Veileder om konsekvensutredning for planer etter plan- og bygningsloven*, kapittel 4.1, 2021).

Dette er særlig viktig i en sak der tidligere lokaliseringsvurderinger som ikke er del av den formelle planprosessen har hatt stor betydning for hvilket alternativ som nå foreslås utreda videre. Dersom premisser, kriterier og vurderinger av hva som er vektlagt i alternativvurderingene ikke er tilstrekkelig dokumentert, svekkes muligheten for reell kontroll med om krava i KU-forskriften § 19 er oppfylt.

2.4 Naturmangfoldlovens miljørettslige prinsipper

Naturmangfoldlovens miljørettslige prinsipper skal legges til grunn ved offentlig myndighetsutøvelse som berører naturmangfold. Etter naturmangfoldloven § 7 skal prinsippene i §§ 8–12 legges til grunn som retningslinjer ved utøving av offentlig myndighet, og det skal framgå av beslutninga hvordan prinsippene er vurdert og vektlagt. Dette forutsetter at det foreligger et kunnskapsgrunnlag som gjør slike vurderinger mulig. Kravet i naturmangfoldloven § 7 kan derfor ikke ses isolert fra kravene til kunnskapsgrunnlag, føre-var-vurderinger og vurdering av samla belastning etter §§ 8–10.

Etter naturmangfoldloven § 8 skal offentlige beslutninger som berører naturmangfold så langt det er rimelig bygge på vitenskapelig kunnskap om arters bestandssituasjon, naturtypers utbredelse, økologisk tilstand og effekten av påvirkninger.

Etter naturmangfoldloven § 9 skal ikke mangel på kunnskap brukes som begrunnelse for å utsette eller unnlate forvaltningstiltak når det foreligger risiko for alvorlig eller irreversibel skade på naturmangfoldet.

Etter naturmangfoldloven § 10 skal påvirkninga på et økosystem vurderes ut fra den samla belastninga økosystemet er eller vil bli utsatt for. Vurderinga må omfatte både eksisterende belastninger og forventa framtidige påvirkninger fra andre tiltak og samfunnssektorer.

Etter naturmangfoldloven § 12 skal det tas utgangspunkt i slike driftsmetoder, teknikker og lokaliseringer som, ut fra ei samla vurdering av tidligere, nåværende og framtidig bruk av naturmangfoldet og økonomiske forhold, gir de beste samfunnsmessige resultatene. Naturvernforbundet mener at naturmangfoldloven § 12 er særlig viktig i denne saken.

Bestemmelsen forutsetter at ulike lokaliseringsalternativer faktisk kan sammenlignes på et tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag. Dersom alternative lokaliseringer ikke utredes, blir det vanskelig å vurdere om naturmangfoldloven § 12 er oppfylt.

Valg av lokalisering er ofte det mest effektive tiltaket for å unngå skade på naturmangfold, friluftsliv og vannmiljø. Ifølge tiltakshierarkiet skal man først søke å unngå vesentlige skadevirkninger ved f.eks. å endre lokalisering av tiltak, før andre avbøtende tiltak vurderes (Miljødirektoratets veileder for plan- og utredningsprogram M-1941). Planprogrammet må derfor legge til rette for ei reell vurdering av om andre lokaliseringer kan gi bedre samfunnsmessige resultater når virkninger for natur og miljø tas med i vurderinga.

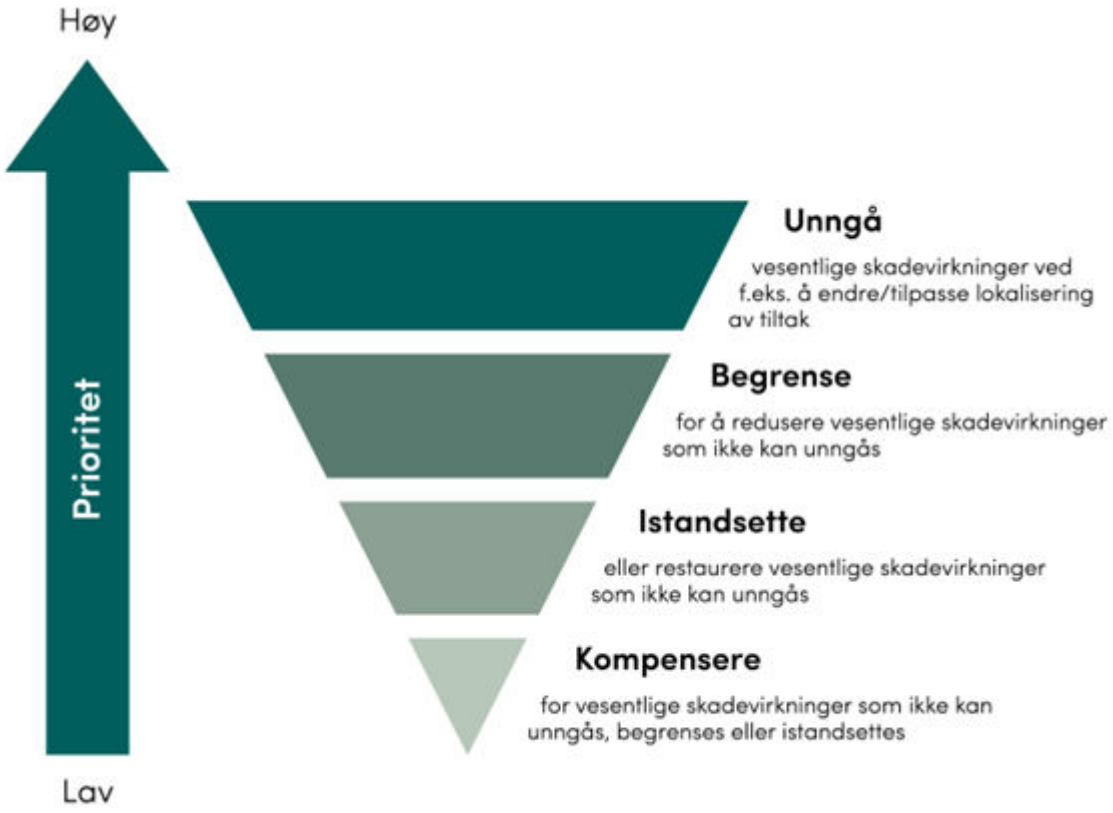

Fig. 1. Tiltakshierarkiet. Kilde: Miljødirektoratets veileder for plan- og utredningsprogram (M-1941).

2.5 Sivilombudet om anvendelsen av nml. §§ 8-12

I flere nyere uttalelser har Sivilombudet retta kritikk mot forvaltningsavgjørelser som ikke anvender de miljørettslige prinsippene i nml. §§ 8-12 riktig, se for eksempel SOM-2024-1708. I punkt 90 påpeker ombudet at forvaltninga ikke har foretatt:

«… konkrete vurderinger av hvordan utbygginga vil påvirke de ulike naturmangfoldverdiene i og ved planområdet, jf. § 8. Det er heller ikke redegjort for den samla belastninga som økosystemet er eller vil bli utsatt for, jf. § 10. Videre har kommunen i liten grad vurdert konkret hvilken relevans de miljørettslige prinsippene har hatt eller hvilken vekt de har hatt opp mot grunneiers interesser, verdiskaping og vekst.»

Denne uttalelsen understreker hvilken sentral rolle naturmangfoldloven bør ha i planprogrammet og at begrunnelser skal være konkrete og eksplisitte.

2.5 Oppsummering

Naturvernforbundet mener at planprogrammet må utformes slik at krava i plan- og bygningsloven, KU-forskriften, naturmangfoldloven og vannforskriften kan oppfylles i den videre planprosessen.

Naturvernforbundet legger til grunn at både tiltakshaver og ansvarlig myndighet har et sjølstendig ansvar for å sikre at planprogrammet legger til rette for et tilstrekkelig beslutningsgrunnlag. Dette innebærer at planprogrammet må sikre et tilstrekkelig og etterprøvbart kunnskapsgrunnlag, reelle vurderinger av relevante og realistiske alternativer, sammenligning av miljø- og samfunnsvirkninger mellom alternativene, og vurdering av samla belastning, usikkerhet og føre-var-hensyn.

Særlig må planprogrammet legge til rette for at lokalisering vurderes som et sentralt miljørettslig spørsmål. Dersom planprogrammet avgrenser alternativvurderingene for snevert, vil konsekvensutredninga ikke kunne gi et tilstrekkelig grunnlag for å vurdere hvilke lokaliseringer og løsninger som gir de beste samfunnsmessige resultatene når hensynet til naturmangfold, friluftsliv og vannmiljø tas med i vurderinga.

Naturvernforbundet mener at flere av disse krava foreløpig ikke er tilstrekkelig ivaretatt i planprogrammet. Dette blir nærmere omtalt i de følgende kapitlene.

3. Planprogrammet forhindrer reell utredning av alternative lokaliseringer

3.1 Hovedinnvending

Naturvernforbundet mener at den mest alvorlige mangelen ved planprogrammet er at det i praksis forhindrer ei reell konsekvensutredning av alternative lokaliseringer.

Planprogrammet er ikke i seg sjøl ei konsekvensutredning. Det er allikevel planprogrammet som fastsetter rammene for den konsekvensutredninga som seinere skal utarbeides.

Dersom planprogrammet på forhånd legger til grunn at det bare finnes ett relevant og realistisk lokaliseringsalternativ, vil konsekvensutredninga ikke kunne gi den sammenligninga av alternativer som forskrift om konsekvensutredninger krever.

I *Vedlegg 1: Vurdering av lokaliseringsalternativer - Produksjonsanlegg for eksplosiver Forslag til planprogram* slås det fast:

«På bakgrunn av den gjennomførte lokaliseringsvurderingen, med tilhørende analyser av miljøkvaliteter og utslipp, fremstår Sætre sør og Tofte som de best egnede lokalitetene for å oppnå prosjektets mål innenfor angitt tidshorisont. De dokumenterte fordelene knyttet til lokaliseringsalternativene (som nærhet til Sætre, tilstrekkelig avstand til bebyggelse og hovedveinett og topografi som gir naturlig skjerming) tilsier at videre utredning av øvrige alternativer ikke vil kunne påvirke endelig beslutning om lokalisering.»

Her sies det altså i klartekst: Videre utredning av øvrige alternativer vil ikke kunne påvirke endelig beslutning om lokalisering. Dermed stenges døra for enhver reell utredning av alternative lokaliseringer.

Etter KU-forskriften § 19 skal konsekvensutredninga redegjøre for alternativer til blant annet lokalisering som er vurdert, og det skal gis ei utredning av relevante og realistiske alternativer. Valget skal begrunnes mot de ulike alternativene, og sammenligninger av virkningene for miljø og samfunn av de ulike alternativene skal framgå (forskrift om konsekvensutredninger § 19).

Ansvarlig myndighet har etter KU-forskriften et sjølstendig ansvar for at konsekvensutredninga oppfyller forskriftens krav. Spørsmålet om hvilke lokaliseringsalternativer som skal utredes kan derfor ikke overlates fullt ut til tiltakshaver, men må vurderes sjølstendig av planmyndigheten før planprogrammet fastsettes. Dette gjelder særlig i saker hvor alternativvurderingene har avgjørende betydning for hvilke natur-, miljø- og friluftslivsinteresser som blir berørt. Planmyndigheten må derfor foreta ei sjølstendig vurdering av om de alternativene som er valgt vekk faktisk kan anses som irrelevante eller urealistiske i KU-forskriftens forstand.

Naturvernforbundet stiller spørsmål ved om planprogrammet legger til rette for at krava til utredning og sammenligning av relevante og realistiske alternativer etter KU-forskriften § 19 kan oppfylles i den videre konsekvensutredninga. Begrunnelsen er at planprogrammet på forhånd legger til grunn at det ikke finnes andre relevante og realistiske lokaliseringsalternativer enn Tofte, og dermed ikke legger opp til ei konsekvensutredning hvor miljø- og samfunnsvirkningene av alternative lokaliseringer kan sammenlignes.

3.2 Planprogrammet foregriper alternativvurderinga

I planprogrammet legges det altså til grunn at Tofte-alternativet er det eneste relevante og realistiske tomtealternativet for videre utredning. Det framgår av sammendraget at tiltakshaver vurderer dette som det eneste realistiske og relevante tomtealternativet for å oppnå prosjektets målsetninger, og at det derfor er det eneste alternativet som skal utredes videre.

Etter Naturvernforbundets syn innebærer dette at planprogrammet foregriper det som etter KU-forskriften § 19 skal være en del av konsekvensutredninga: ei vurdering og sammenligning av relevante og realistiske alternativer.

Departementets veileder til KU-forskriften presiserer at ansvarlig myndighet i innledende fase, for eksempel ved fastsetting av planprogrammet, skal ta stilling til om det foreligger relevante og realistiske alternativer som skal konsekvensutredes fullt ut (Kommunal- og distriktsdepartementet, *Veileder om konsekvensutredning for planer etter plan- og bygningsloven*, kapittel 4.6 «Om alternativer», 2021). Dette innebærer at spørsmålet om alternativer må vurderes reelt og på et tilstrekkelig grunnlag før planprogrammet fastsettes.

Naturvernforbundet kan ikke se at planprogrammet dokumenterer at ei slik sjølstendig vurdering er foretatt. Tvert imot bygger planprogrammet i stor grad på konklusjonene fra tiltakshavers tidligere lokaliseringsvurderinger.

Naturvernforbundet mener at planprogrammet ikke synes å være i samsvar med de forutsetningene om alternativvurderinger som legges til grunn i departementets veileder.

Planprogrammet bygger på at spørsmålet om lokalisering allerede er avgjort, sjøl om det fortsatt foreligger vesentlige innvendinger mot grunnlaget for denne avgjørelsen.

Mulighetsstudien og lokaliseringsvurderingene som er gjennomført før den formelle delen av planprosessen kan juridisk sett ikke erstatte ei vurdering og sammenligning av alternativer foretatt i ei konsekvensutredning etter KU-forskriften. Det er heller ikke tilstrekkelig å vise til disse tidligere utredningene for at planarbeidet skal fritas fra kravet om utredning av reelle og realistiske alternativer.

Naturvernforbundet mener derfor at planmyndigheten må foreta ei sjølstendig vurdering av om tidligere siling av alternativer bygger på tilstrekkelige, relevante og etterprøvbare kriterier. Dersom slike vurderinger ikke kan etterprøves, bør alternativene ikke avvises før de er vurdert gjennom den formelle konsekvensutredninga.

3.3 Kravet i KU-forskriften § 19 kan ikke oppfylles dersom alternativer avvises på forhånd

KU-forskriften § 19 forutsetter at konsekvensutredninga skal kunne redegjøre for, og sammenligne virkningene av, relevante og realistiske alternativer. Bestemmelsen gir ikke bare anvisning på at tidligere vurderte alternativer skal omtales. Den krever at relevante og realistiske alternativer skal utredes slik at valg av løsning kan begrunnes mot alternativene, og slik at miljø- og samfunnsvirkningene kan sammenlignes (forskrift om konsekvensutredninger § 19).

Dette har særlig betydning der lokalisering er det viktigste forvaltnings- og miljørettslige virkemiddelet for å unngå skade. I denne saken er lokaliseringa avgjørende for hvilke naturområder som blir nedbygd eller båndlagt, hvilke friluftslivsinteresser som blir berørt,

hvilke landskapsvirkninger som oppstår, og hvilken resipient som eventuelt skal motta utslipp.

Dersom konsekvensutredninga bare skal utrede ett lokaliseringsalternativ, vil den ikke kunne gi beslutningsmyndigheten et sammenlignbart grunnlag for å vurdere om et annet alternativ ville gitt mindre skade på natur, friluftsliv, landskap eller vannmiljø. Det vil heller ikke være mulig å kontrollere om den valgte lokaliseringa faktisk gir de beste samfunnsmessige resultatene når hensynet til naturmangfoldet tas med i betraktninga, slik naturmangfoldloven § 12 krever.

Planprogrammet legger dermed opp til ei konsekvensutredning hvor det sentrale miljøspørsmålet - hvor tiltaket bør lokaliseres - i realiteten er avgjort før konsekvensutredninga er gjennomført.

3.4 Mulighetsstudien gir ikke tilstrekkelig grunnlag for å utelukke alternativer

Naturvernforbundet er kjent med at det er gjennomført lokaliseringsvurderinger som del av en mulighetsstudie før planprogrammet ble sendt på høring. Disse vurderingene kan være relevante som del av bakgrunnsmaterialet. De kan imidlertid ikke erstatte den utredninga av alternative lokaliseringer som KU-forskriften § 19 krever, dersom det fortsatt finnes andre relevante og realistiske lokaliseringsalternativer, som enten ikke tidligere er vurdert, der det er uenighet om kriterier for hva som skal regnes som «relevant» og «realistisk» i denne sammenhengen, eller der det er uenighet om vurderinga av tidligere vurderte alternativer.

Den opprinnelige lokaliseringsvurderinga fra 2025 vurderte flere lokaliteter. De ti høyest rangerte alternativene ble vurdert videre, og Tofte var ikke aleine om å framstå som egna. Tabellen i sammendraget viser at flere alternativer lå relativt nær Tofte i samla egnethetsverdi, blant annet Sætre sør, Skoger sør, Tistillen og Sande vest.

Den tilhørende vurderinga av miljøkvaliteter konkluderte heller ikke med at Tofte var miljømessig best. Vurderinga viste at alle de ti lokalitetene hadde miljøkvaliteter av vesentlig regional og nasjonal interesse, og at miljøverdiene varierte mellom lokalitetene.

Naturvernforbundet har også tidligere påpekt vesentlige svakheter ved lokaliseringsvurderingene, blant annet knytta til utvalget av lokaliteter, vurderinga av grå arealer, bruk av reisetid som kriterium, manglende etterprøvbarhet og spørsmålet om hvordan hensyn til natur, miljø og friluftsliv er vektlagt i forhold til andre hensyn.

Det er blant annet ikke tilfredsstillende redegjort for hvorfor det såkalte «reisetidskriteriet» har blitt innsnevra fra 3 timer til 45 minutters reisevei fra eksisterende anlegg på Sætre. Det vises kun til statistiske undersøkelser om pendlervillighet og en generell begrunnelse om «tidskritikalitet».

Ingen av disse argumentene kan, etter vårt skjønn, brukes for å helt og holdent avvise at det kan finnes andre reelle og realistiske lokaliseringsalternativer. Det er nettopp dette som skal utredes etter KU-forskriften. Det holder ikke å vise til at det er en *fordel* at et nytt anlegg ligger 45 minutter snarere enn 3 timer unna Sætre. Det må dokumenteres hvorfor ei lokalisering mer enn 45 minutters reisevei unna Sætre ikke kan anses som relevant eller realistisk etter KU-forskriften og Sivilombudets uttalelser som refereres i avsnitt 3.7 nedenfor.

Likeledes er det ikke tilstrekkelig å bruke «tidskritikalitet» som argument for at det ikke finnes andre reelle og realistiske alternativer. Det er ikke gjort rede for om det er mulig å oppnå

samme hastighet i prosessen med andre midler enn lokalisering nærmest mulig Sætre, f.eks. ved bruk av økonomiske insentiver, annen organisering av arbeidet, skiftordninger, pendlerordninger, arbeidstidsordninger, etc. Uten at slike ting er utreda, kan KU-forskriften ikke oppfylles. Naturvernforbundet kan heller ikke se at det er dokumentert hvorfor organisatoriske, økonomiske eller driftsmessige tiltak ikke kan redusere de ulempene som er lagt til grunn ved vurderinga av alternative lokaliseringer.

Disse forholdene tilsier etter Naturvernforbundets syn at lokaliseringsspørsmålet ikke kan anses endelig avklart. Tvert imot viser dokumentene at det finnes et faktisk grunnlag for å vurdere flere lokaliseringsalternativer enn Tofte. Det gjelder også den nyeste lokaliseringsvurderinga, der lokaliseringskriteriene har blitt innsnevra enda mer i forhold til den opprinnelige lokaliseringsvurderinga, og der kun alternative lokaliseringer på Hurumlandet har blitt summarisk vurdert.

3.5 Grå arealer og tidligere påvirka områder må vurderes særskilt

Naturvernforbundet mener at planprogrammet heller ikke gir et tilstrekkelig grunnlag for å konkludere med at det ikke finnes relevante og realistiske alternativer på grå arealer eller allerede påvirka områder.

Etter naturmangfoldloven § 12 skal det tas utgangspunkt i lokaliseringer som gir de beste samfunnsmessige resultatene, vurdert blant annet ut fra tidligere, nåværende og framtidig bruk av naturmangfoldet (nml. § 12). Dette tilsier at lokalisering til allerede påvirka eller nedbygde arealer må vurderes grundig før store sammenhengende naturområder tas i bruk. Også tiltakshierarkiet bygger på at skade først og fremst skal unngås.

Det er ikke dokumentert at det ikke finnes såkalte «grå arealer» som helt eller delvis kan brukes. I mulighetsstudien sies det at man har vurdert slike arealer, og ikke funnet et eneste ett som oppfyller de praktiske kravene som er satt. Denne konklusjonen tar imidlertid utgangspunkt i det innledende premisset om at man kun har undersøkt eiendommer med én grunneier og over 5 km2 størrelse. Dette er et svært snevert første premiss, som medfører en reell mulighet for at det faktisk finnes grå arealer som oppfyller de praktiske kravene, men som ligger på eiendommer med mer enn én eier, eller er del av tomter mindre enn 5 km2 størrelse.

Naturvernforbundet kan ikke se at planprogrammet redegjør for hvordan slike lokaliseringsalternativer er identifisert, vurdert eller eventuelt forkasta. Dette gjør det vanskelig å etterprøve om lokaliseringsanalysen har vært tilstrekkelig brei, og om tiltakshierarkiets første trinn, å unngå skade, er reelt vurdert.

Når planprogrammet ikke legger opp til ei fullverdig og etterprøvbar vurdering av slike alternativer, er tiltakshierarkiets første trinn etter Naturvernforbundets syn ikke tilstrekkelig ivaretatt.

3.6 Vurdering av alternative lokaliseringer etter naturmangfoldloven § 12

KU-forskriftens krav til alternativvurderinger må ses i sammenheng med naturmangfoldloven § 12. Naturmangfoldloven § 12 gjelder ikke bare tekniske løsninger og driftsmetoder, men også lokalisering. Bestemmelsen forutsetter at myndighetene har et faktisk grunnlag for å sammenligne ulike lokaliseringer og løsninger. Bestemmelsen forutsetter også at myndighetene vurderer om ei annen lokalisering kan gi bedre samfunnsmessige resultater når hensynet til naturmangfoldet inngår i vurderinga.

Dette forsterker kravet til alternativvurderinger i denne saken. Når tiltaket kan innebære inngrep i store sammenhengende naturområder, påvirkning på friluftsliv og utslipp til en sårbar fjord, kan ikke lokalisering behandles som et spørsmål som allerede er avgjort før konsekvensutredninga gjennomføres.

Et planprogram som avgrenser konsekvensutredninga til ett lokaliseringsalternativ, uten at øvrige alternativer er utreda på et sammenlignbart og etterprøvbart grunnlag, gjør det vanskelig å vurdere om naturmangfoldloven § 12 er oppfylt.

3.7 Uttalelse fra Sivilombudet om krav til konsekvensutredning av alternativer

Departementet har plikt til å utrede alternativer både etter plan- og bygningslovens §§ 4-1 og 4-2 og konsekvensutredningsforskriften, som nevnt ovenfor. Sivilombudet har uttalt at planmyndigheten må gjøre ei forsvarlig vurdering av *«om det finnes relevante og realistiske alternativer som skal utredes nærmere. Hvor omfattende vurderinger og utredninger som kreves, må etter ombudets syn ses i lys av hvor omfattende og komplisert planen er, og hvor store konsekvenser den kan medføre»* (se SOM 2022-1343, premiss 49).

Produksjonsanlegget til Chemring er omfattende, komplisert og har potensielt svært store konsekvenser for natur, miljø og friluftsliv. Departementet må dermed gjøre ei grundig vurdering av alternativer i sjølve planprosessen og i ei konsekvensutredning.

Naturvernforbundet mener det ikke er i tråd med forskriftens krav å legge til grunn lokaliseringsanalysen foretatt av Norconsult. Som ansvarlig planmyndighet er departementet forplikta til å vurdere dette spørsmålet breiere, og vurdere om prosjektet kan realiseres på alternative måter.

Vi viser til uttalelsen fra Sivilombudet nevnt over, og disse avsnittene fra saken om Toft næringspark som er relevant for dette spørsmålet:

«Kriteriene for utvelgelsen av relevante og realistiske alternativer
(69) Formålet med utredningen av alternativer er å vise andre måter et prosjekt kan gjennomføres på, blant annet for å «gi ansvarlig myndighet brede grunnlag til å vurdere hvilken løsning som vil være mest optimal ut fra det brede spekteret av interesser som skal ivaretas», se Holth og Winge m.fl., Konsekvensutredninger, 2014, s. 50. Selv om prosjektet foreslås av en privat forslagsstiller, er det kommunen som har myndigheten til – og ansvaret for – å vedta en plan som ivaretar hensynene til både miljø og samfunn, jf. kuf § 1. Etter naturmangfoldloven har planmyndigheten også en plikt til å forsøke å unngå eller begrense skader på naturmangfoldet ved å ta «utgangspunkt i slike driftsmetoder og slik teknikk og lokalisering som, ut fra en samlet vurdering av tidligere, nåværende og fremtidig bruk av mangfoldet og økonomiske forhold, gir de beste samfunnsmessige resultater», jf. naturmangfoldloven § 12 jf. § 7. Økonomiske forhold vil «i enkelte saker ... veie tyngre enn hensyn til naturmangfoldet, men generelt bør den løsning velges som er best for naturen» (se Ot.prp.nr.52 (2008–2009), spesialmerknadene til bestemmelsen).

(70) Dette kan tilsi at man også utreder alternativer som ikke samsvarer helt med forslagsstillerens opprinnelig tiltenkte driftsopplegg, dersom det finnes andre gjennomføringsmetoder – og plasseringer – som bedre kan ivareta andre hensyn. Etter prosjektdirektivet og konsekvensutredningsforskriften kreves det derfor både at man utreder alternativer til «utforming, teknologi, lokalisering, omfang og målestokk», jf. kuf § 19 siste

ledd. Hva som anses som aktuelle alternativer, må videre «ikke forstås for snevert», jf. NOU 2003:14, side 255.

(71) Etter ombudets syn er det grunn til å stille spørsmål ved om utvelgelsen av aktuelle lokaliteter i denne saken har vært gjort på en måte som sikrer et tilstrekkelig bredt kunnskapsgrunnlag»
Naturvernforbundet mener at flere av de samme problemstillingene gjør seg gjeldende i foreliggende sak. Særlig gjelder dette spørsmålet om kriteriene for utvelgelse og siling av lokaliseringsalternativer har vært tilstrekkelig breie og etterprøvbare.

3.8 Hva er «relevante» og «realistiske» alternativer?

Som nevnt ovenfor, har Sivilombudet slått fast at tiltakshaver har plikt til å utrede «alternativer som ikke samsvarer helt med forslagsstillerens opprinnelig tiltenkte driftsopplegg, dersom det finnes andre gjennomføringsmetoder – og plasseringer – som bedre kan ivareta andre hensyn». Sivilombudet har også uttalt «at generelt bør den løsning velges som er best for naturen» og at «hva som anses som aktuelle alternativer, må videre 'ikke forstås for snevert'».

Naturvernforbundet mener at disse uttalelsene viser at terskelen for ikke å konsekvensutrede alternative lokaliseringer ligger svært høyt, særlig der tiltaket kan få negative konsekvenser for natur og miljø.

Det er, som nevnt i avsnitt 3.4, ikke tilstrekkelig at planprogrammet peker på visse *fordeler* ved å velge Tofte-alternativet og visse *ulemper* ved andre alternativer. Det at tiltakshaver vurderer at et alternativ har ulemper i forhold til hurtigst mulig gjennomføring av tiltaket, er ikke det samme som å fastslå at alternativet ikke er relevant eller realistisk.

Også Tofte-alternativet har ulemper i forhold til andre alternativer som er vurdert som en del av mulighetsstudien. Tofte-alternativet er, for eksempel, vist å ha større negative konsekvenser for natur, miljø og friluftsliv enn flere av de andre vurderte lokaliseringsalternativene.

Samtidig slår planprogrammet fast at samtlige vurderte lokaliseringer i den nyeste lokaliseringsanalysen stiller likt med hensyn til å oppfylle praktiske krav. Ved å si at kun Tofte-alternativet er relevant og realistisk, uten andre begrunnelser enn å peke på visse ulemper ved de øvrige vurderte alternativene, er det dermed allerede foretatt ei avgjørende vurdering: noen typer ulemper er vurdert å veie tyngre enn andre typer ulemper.

Naturvernforbundet mener at denne vektinga og vurderinga av ulemper mellom ulike alternativer er noe som hører hjemme i konsekvensutredninga. Det er selvfølgelig anledning til å foreta slike vurderinger også i en mulighetsstudie som ikke er del av den formelle planprosessen, men slike vurderinger i et slikt dokument kan *ikke* brukes som begrunnelse for å på forhånd fastslå at det overhodet ikke eksisterer mulige relevante og realistiske alternativer.

Naturvernforbundet mener at terskelen for å avvise et alternativ som urealistisk må være høy. Det må foreligge konkrete forhold som tilsier at alternativet ikke lar seg gjennomføre innafor prosjektets grunnleggende rammer.

Naturvernforbundet forstår at visse vurderte alternativer er klart urealistiske. Det gjelder, for eksempel, alternativer som innebærer inngrep i verneområder, alternativer som ligger for

nær bebyggelse, eller alternativer som innebærer ekstreme naturinngrep – som oppfylling av hele innsjøer. Av denne grunn er, for eksempel, område 3 i lokaliseringsanalysen helt uaktuelt.

Andre vurderte – og avviste – alternativer framstår imidlertid ikke umulige eller sterkt usannsynlige på samme måte. Det gjelder for eksempel område 4 «Vardåsen». Dette området sies å oppfylle praktiske krav på samme måte som Tofte-alternativet. Den eneste grunnen til at området vurderes som ikke relevant og ikke realistisk, er at det går høyspentledninger gjennom området. Disse vurderes å være ei ulempe.

Det er imidlertid slett ikke dokumentert hvorfor ulempen som høyspentledningene utgjør innebærer at det skal være helt umulig eller helt usannsynlig å gjennomføre tiltaket her. Det vil ei enkel oppstilling av argumenter og motargumenter vise:

Argument	**Motargument**
En konsesjonssøknad for å legge om høyspentlinjer vil være en tidkrevende prosess.	Det må uansett søkes om en ny konsesjonssøknad for ny høyspentlinje inn i område 6 – det er ingen grunn til at en søknad om å legge om eksisterende høyspentlinje skal være mer tidkrevende enn en søknad om ei helt ny høyspentlinje.
Behandling av konsesjonssøknader for høyspentlinjer tar lang tid.	En statlig arealplan er nettopp valgt for å kunne forsere prosesser i andre etater – slik som konsesjonsbehandling av høyspentlinjer.
Å legge om høyspentlinjer vil være kostnadskrevende.	Ja – men det må altså uansett bygges ei helt ny høyspentlinje dersom område 6 Tofte blir valgt, som også vil være kostnadskrevende.

Ingen av disse argumentene er, etter vårt skjønn, gode argumenter for å erklære at område 4 er «urealistisk», og dermed ikke et område som bør konsekvensutredes. Dersom det uansett er slik at industrietablering i både område 4 og område 6 utløser behov for konsesjonssøknader, er spørsmålet om høyspentlinjer snarere et økonomisk spørsmål enn et tidsspørsmål. Og det å vise at et alternativ er *dyrere* enn et annet alternativ, er ikke det samme som å vise at det er *irrelevant* eller *urealistisk*.

Når det i tillegg er slik at område 4 i tidligere utredninger er vurdert å ha vesentlig mindre natur- og friluftsverdier, og arealet under eksisterende høyspentlinjer kan betraktes som et «grått areal», framstår område 4 Vardåsen som et alternativ som etter Naturvernforbundets vurdering bør inngå i den videre konsekvensutredninga.

Vi kommer tilbake til område 4 Vardåsen i avsnitt 4.2 lenger ned. Hovedpoenget her er at Naturvernforbundet er uenig i planprogrammets påstand om at det ikke finnes relevante og realistiske lokaliseringsalternativer til Tofte-alternativet. Etter vårt syn viser både tidligere lokaliseringsvurderinger og svakhetene ved den gjennomførte silinga av alternativer at det foreligger et tilstrekkelig grunnlag for å utrede flere alternativer enn Tofte i den formelle konsekvensutredninga.

3.9 Oppsummering

Naturvernforbundet mener at planprogrammet må revideres før det fastsettes.

Planprogrammet må sikre at konsekvensutredninga omfatter flere relevante og realistiske lokaliseringsalternativer, og at disse vurderes etter samme metodikk og på et sammenlignbart kunnskapsgrunnlag.

Utredninga må gjøre det mulig å sammenligne virkningene for naturmangfold, friluftsliv, landskap, vannmiljø, klima og andre samfunnsinteresser. Dette er ei forutsetning for at planmyndigheten skal kunne oppfylle sitt ansvar etter KU-forskriften og foreta de vurderingene av lokalisering som naturmangfoldloven § 12 krever.

Naturvernforbundet mener at planprogrammet slik det nå foreligger legger til grunn at lokaliseringsspørsmålet i all hovedsak er avgjort før konsekvensutredninga er gjennomført.

Dette er etter vårt syn ikke i samsvar med formålet bak kravet om utredning og sammenligning av relevante og realistiske alternativer i KU-forskriften § 19.

Naturvernforbundet ber derfor om at planprogrammet endres slik at:

- flere lokaliseringsalternativer konsekvensutredes fullt ut
- ansvarlig myndighet foretar ei sjølstendig vurdering av hvilke lokaliseringsalternativer som skal inngå i konsekvensutredninga
- tidligere vurderte alternativer ikke avvises uten en etterprøvbar begrunnelse
- grå arealer og allerede påvirka områder vurderes særskilt
- miljø- og samfunnsvirkningene av alternativene sammenlignes systematisk
- valg av lokalisering begrunnes på grunnlag av konsekvensutredninga og ikke gjennom premisser som på forhånd avgrenser hvilke alternativer som kan vurderes

Etter Naturvernforbundets syn er spørsmålet om alternativ lokalisering det viktigste miljøspørsmålet i denne plansaken. Dersom planprogrammet ikke åpner for ei reell vurdering av alternative lokaliseringer, vil det heller ikke være mulig å vurdere om tiltaket er lokalisert på den måten som gir de beste samfunnsmessige resultatene når hensynet til naturmangfold, friluftsliv og vannmiljø tas med i vurderinga.

4. Forslag til utredning av alternativer

Som nevnt ovenfor, mener Naturvernforbundet at reelle og realistiske lokaliseringsalternativer må utredes for at planprogrammet skal kunne oppfyllet KU-forskriften § 19. I det følgende vil vi skissere både et primærstandpunkt og et sekundærstandpunkt om hvordan dette bør gjennomføres.

Naturvernforbundet understreker at formålet med forslagene i dette kapitlet ikke er å konkludere med hvilken lokalisering som er best egna. Formålet er å sikre at planprogrammet legger til rette for ei konsekvensutredning som oppfyller krava til vurdering og sammenligning av relevante og realistiske alternativer.

4.1 Primærstandpunkt: Ny utredning av alternative lokaliseringer innafor 3-timers-reisetidskriteriet

Naturvernforbundet mener at premissene for mulighetsstudien som nå brukes som argument for at det ikke finnes andre reelle og realistiske alternativer enn Tofte-alternativet var alt for snevre. Metoden som ble brukt var egna til å utelukke lokaliseringer som både oppfyller praktiske krav som blir stilt og som samtidig har færre negative konsekvenser for natur, miljø og friluftsliv enn Tofte-alternativet.

Vi foreslår derfor at det, som en del av konsekvensutredninga, gjennomføres en ny lokaliseringsanalyse som gjør det mulig å identifisere og sammenligne relevante og realistiske alternativer på et likeverdig og etterprøvbart grunnlag, slik KU-forskriften § 19 forutsetter:

- Det utarbeides et sett absolutte kriterier for hvilke praktiske krav som må være oppfylt (f.eks. terrengrelieff eller muligheter for kunstig oppbygd terrengrelieff, tilgang på kraft, vann, etc.).
- Det utarbeides et sett absolutte kriterier for hvilke arealer som er uaktuelle (f.eks. verneområder, områder nær bebyggelse, vei, jernbane, etc.).
- Det utarbeides et sett kriterier for hva slags arealer som er foretrukne (f.eks. grå arealer, arealer med små naturverdier, arealer lite brukt til friluftsliv, etc.)
- Det sendes ut en invitasjon til alle kommuner innafor 3-timers-reisetidskriteriet om å komme med innspill om mulige arealer.
- Kommunenes innspill gjennomgås, og de mest aktuelle arealene konsekvensutredes og sammenlignes på en etterprøvbar og likeverdig måte.

Naturvernforbundet mener at en slik framgangsmåte vil redusere risikoen for at potensielt egna lokaliseringsalternativer blir utelatt på et tidlig stadium av planprosessen. Med en slik framgangsmåte er mulighetene for å finne mindre konfliktfylte arealer mye større.

Naturvernforbundet mener at dette også må være en styrke for tiltakshavers prosjekt: Å utrede flere lokaliseringsalternativer reduserer risiko i prosjektet. Dessuten er det sannsynlig at det vil ta mindre tid å gjennomføre tiltakene det her er snakk om i et område med få konflikter og lite motstand mot planene, enn i et område med store konflikter og mye motstand.

Ei slik tilnærming vil også gjøre det lettere å dokumentere at relevante og realistiske alternativer er identifisert og vurdert på et sammenlignbart grunnlag, slik KU-forskriften forutsetter.

4.2 Sekundærstandpunkt: Utredning av område 4 Vardåsen

Naturvernforbundet mener at området som i den nyeste lokaliseringsanalysen kalles område 4 Vardåsen framstår som et relevant og realistisk alternativ som bør konsekvensutredes på lik linje med område 6 Tofte. Dette området sies å oppfylle praktiske krav som i planprogrammet vurderes som nødvendige for tiltaket:

I henhold til kunnskapsgrunnlaget for lokaliseringsvurderingen vurderes det å ikke være vesentlige forskjeller mellom alternativene på Hurumhalvøya med hensyn til tilgangen til kraft og vann (Vedlegg 1: Vurdering av lokaliseringsalternativer, pkt. 4.3.3.).

Det framgår videre av kartene i kap. 3 i samme dokument at område 4 og område 6 stiller likt med hensyn til faresone for bebyggelse, avstand til vei og terrengrelieff. I analysens siste trin stiller områdene likt med hensyn til egnethet – bortsett fra høyspentlinjene i område 4, som regnes som ei ulempe. På kriteriet «reisetid» skårer område 4 til og med bedre enn område 6 Tofte.

Som nevnt ovenfor, vurderer Naturvernforbundet at område 4 er et relevant og realistisk alternativ som må konsekvensutredes på lik linje med område 6 Tofte. Argumentene om at eksisterende kraftlinjer i området gjør området uegna er, som vist i avsnitt 3.8, etter vårt skjønn ikke holdbare.

Vi vil også nevne flere *fordeler* ved område 4 sammenligna med område 6:

- Mindre registrerte naturverdier: En større del av området består av produksjonsskog og arealer som framstår som mindre konfliktfylte med hensyn til naturmangfold.
- Grått areal: Deler av området er allerede påvirka av eksisterende teknisk infrastruktur, herunder høyspentlinjer.
- Området ligger helt i utkanten av Hurummarka, og er lite brukt til friluftsliv, i motsetning til område 6 som ligger midt i marka, og er et mye brukt friluftsområde.
- Kraftforsyning kan skje via eksisterende høyspentlinjer, i motsetning til område 6, hvor det er nødvendig å bygge ei helt ny høyspentlinje.
- Ved å kople seg på eksisterende landbruksveinett er det mulig å kjøre fra område 4 til eksisterende djupvannskai i Halvorshavn – et område med svært lite og spredt bebyggelse.
- Halvorshavn framstår, etter Naturvernforbundets vurdering, som et alternativ som kan gi andre sikkerhetsmessige forutsetninger enn utskipning fra tettstedsområdet på Tofte. Dette er forhold som eventuelt bør vurderes av relevante fagmyndigheter.
- Område 4 ligger enda nærmere Chemrings eksisterende anlegg på Sætre enn område 6, og vil derfor, etter tiltakshavers egne kriterier og egen utredningsmetodikk, være enda bedre egna enn område 6 med hensyn til reisetid.
- Ingen forskjell resipient: Renseanlegg med utslipp fra både område 4 og område 6 vil begge ha Ytre Oslofjord utafor Drøbaksundet som resipient.

Vi skal ikke her beskrive område 4 i større detalj. Naturvernforbundet tar ikke stilling til om område 4 Vardåsen bør velges som lokalisering. Poenget er at området framstår som tilstrekkelig relevant og realistisk til at det bør konsekvensutredes på lik linje med Tofte-alternativet.

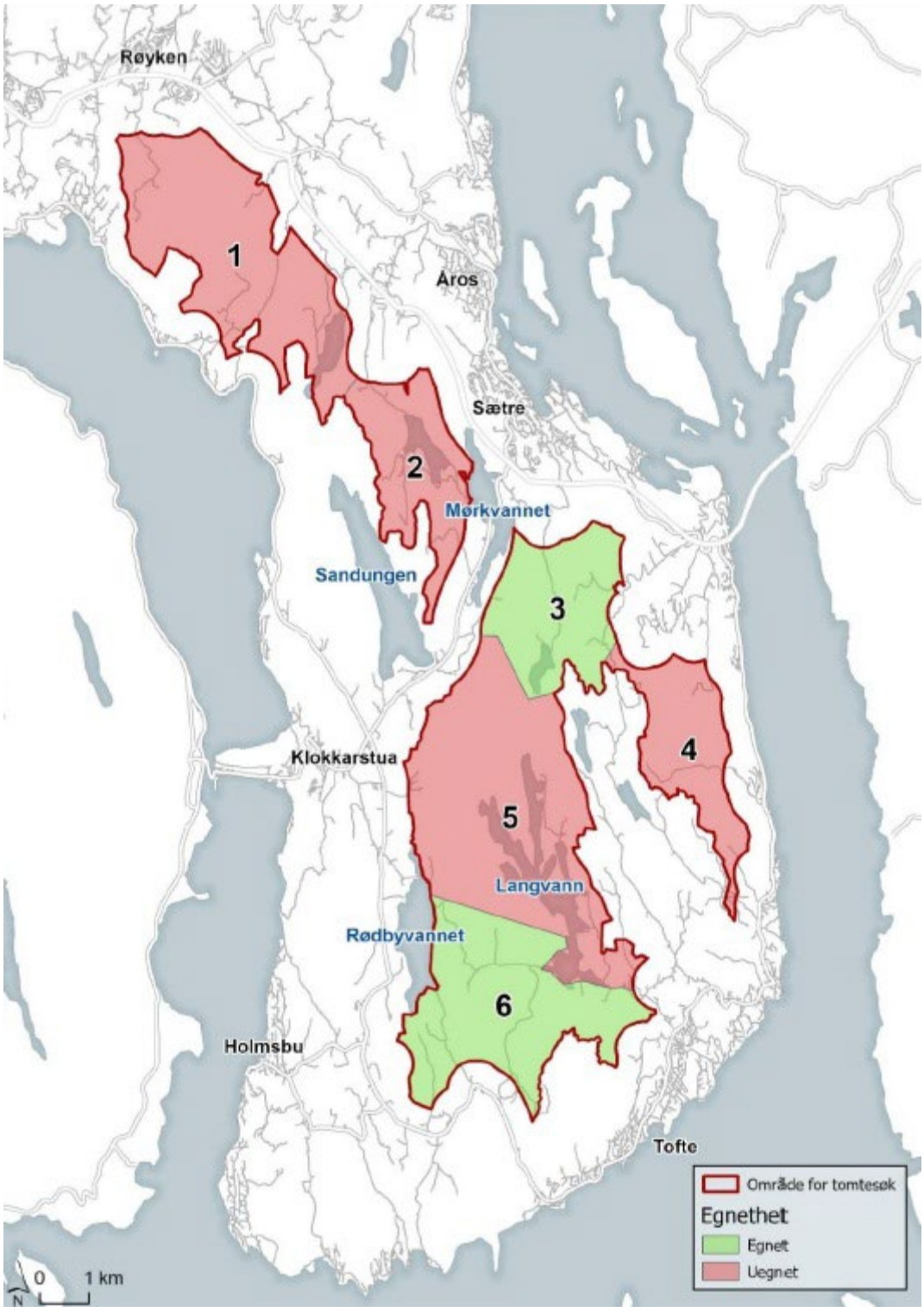

Fig. 2. Oversiktskart over vurderte lokaliseringer i Vedlegg 1: Vurdering av lokaliseringsalternativer - Produksjonsanlegg for eksplosiver Forslag til planprogram (s. 5). Naturvernforbundet mener at område 4 må utredes på lik linje med område 6.

4.3 Oppsummering

Naturvernforbundet mener at det er fullt mulig å legge opp den videre planprosessen slik at krava til utredning og sammenligning av relevante og realistiske alternativer kan oppfylles.

Vårt primære standpunkt er at det gjennomføres en ny og breiere lokaliseringsanalyse innafor det opprinnelige 3-timers-reisetidskriteriet. Dette vil gi et bedre grunnlag for å identifisere lokaliseringsalternativer som oppfyller nødvendige praktiske krav, samtidig som hensynet til naturmangfold, friluftsliv og andre miljøverdier ivaretas på en bedre måte.

Dersom man ikke går inn for en slik ny lokaliseringsanalyse, mener Naturvernforbundet subsidiært at område 4 Vardåsen må konsekvensutredes på lik linje med område 6 Tofte. Etter vårt syn foreligger det ikke et tilstrekkelig grunnlag for å avvise dette alternativet som hverken irrelevant eller urealistisk.

Felles for begge disse tilnærmingene er at de vil gjøre det mulig å sammenligne miljø- og samfunnsvirkningene av ulike lokaliseringsalternativer på et etterprøvbart grunnlag. Dette vil også gi planmyndigheten et bedre grunnlag for å oppfylle sitt sjølstendige ansvar for å vurdere kvaliteten på beslutningsgrunnlaget. Det vil også gjøre det mulig å foreta de sammenligningene mellom alternativer som KU-forskriften § 19 og naturmangfoldloven § 12 forutsetter. Naturvernforbundet mener derfor at planprogrammet bør revideres slik at det åpnes for ei reell vurdering av alternative lokaliseringer før det tas stilling til valg av lokalisering.

5. Planprogrammet sikrer ikke et tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag om naturmangfold og samla belastning

5.1 Naturmangfold er et sentralt beslutningstema i saken

Naturvernforbundet mener at naturmangfold og økologiske sammenhenger er blant de viktigste temaene som må belyses gjennom konsekvensutredninga.

Dette følger dels av tiltakets karakter. Det planlagte anlegget vil kunne medføre direkte arealbeslag, etablering av sikkerhetssoner, ny infrastruktur og varige endringer i arealbruk for svært store arealer i det som i dag i hovedsak er ubebygde LNFR-områder.

Samtidig følger det av tiltakshavers egne utredninger at de lokalitetene som har vært vurdert gjennomgående berører områder med betydelige naturverdier. I den miljøfaglige vurderinga som ble utarbeida som del av den opprinnelige lokaliseringsanalysen, ble det uttrykkelig sagt at alle de undersøkte lokalitetene hadde miljøverdier av regional eller nasjonal betydning.

Naturvernforbundet mener at dette er et viktig utgangspunkt for den videre planprosessen. Tiltakshavers egne undersøkelser viser at naturmangfold er et sentralt beslutningstema som må gis betydelig vekt i konsekvensutredninga.

Naturvernforbundet mener at dette også understreker betydninga av å utrede og sammenligne alternative lokaliseringer, slik at konsekvensene for naturmangfold kan inngå som en reell del av lokaliseringsvurderinga.

5.2 Naturmangfoldloven stiller krav til kunnskapsgrunnlaget

Etter naturmangfoldloven § 8 skal offentlige beslutninger som berører naturmangfold så langt det er rimelig bygge på vitenskapelig kunnskap om blant annet naturtypers utbredelse, arters bestandssituasjon, økologisk tilstand og effekten av påvirkninger.

Kravet må også ses i sammenheng med naturmangfoldloven § 7, som krever at det skal framgå av beslutninga hvordan prinsippene i §§ 8–12 er vurdert og vektlagt. Dette forutsetter at det foreligger et kunnskapsgrunnlag som gjør slike vurderinger mulig. Kravet til kunnskapsgrunnlag må vurderes i lys av sakens karakter og risikoen for skade på naturmangfoldet. Jo større og mer irreversible konsekvensene kan bli, desto større krav må stilles til kunnskapsgrunnlaget før beslutning treffes.

Naturvernforbundet mener at planprogrammet i for liten grad beskriver hvordan kunnskapsgrunnlaget skal etableres for å kunne oppfylle kravene i naturmangfoldloven § 8. Det framgår riktignok at det skal gjennomføres ytterligere kartlegging og konsekvensutredning, men planprogrammet gir etter vårt syn for lite veiledning om hvordan økologiske funksjoner, landskapsøkologiske sammenhenger og samla belastning skal vurderes.

Vi understreker: Planprogrammet er et planprogram for en av de mest arealkrevende industrietableringene på det norske fastlandet i nyere tid. Det finnes få andre saker å sammenligne med hva gjelder omfang av nedbygd areal («direkte fotavtrykk»), båndlagt areal og mulige negative ringvirkninger i influensområdet utafor sjølve det perimetersikra industriområdet, herunder også virkninger av etablering av bl.a. infrastruktur i form av veier, kraftlinjer og anlegg for vannforsyning.

Ei slik ekstraordinær industriutbygging gir også grunnlag for å kreve ekstraordinært grundige utredninger for plantema som kan påvirkes negativt. Tiltakets omfang og potensielle konsekvenser tilsier etter Naturvernforbundets syn at det må stilles særlig høye krav til kunnskapsgrunnlaget. Dette gjelder både kartlegging av naturverdier og vurdering av hvordan naturmangfoldlovens prinsipper skal anvendes i den videre planprosessen.

5.3 Tiltakshavers egne foreløpige undersøkelser viser behov for grundigere utredninger

Naturvernforbundet vil understreke at vårt anliggende ikke er at alle naturverdier allerede må være ferdig kartlagt på planprogramstadiet. Det er nettopp konsekvensutredningas oppgave å framskaffe nødvendig kunnskap.

Når tiltakshavers egne foreløpige undersøkelser samtidig viser at området har betydelige naturverdier, må planprogrammet stille tydelige krav til hvordan disse verdiene skal undersøkes og vurderes.

Etter Naturvernforbundets syn er det særlig behov for tydeligere krav til vurdering av:

- økologiske funksjonsområder og langsiktige virkninger for økologisk konnektivitet
- landskapsøkologiske sammenhenger
- sprednings- og trekkorridorer
- barriereeffekter
- habitatfragmentering
- spredning av fremmede arter
- virkninger utafor det direkte tiltaksområdet

Naturvernforbundet kan ikke se at planprogrammet i tilstrekkelig grad beskriver hvordan disse spørsmålene skal inngå i konsekvensutredninga.

5.4 Samla belastning må utredes som et sjølstendig tema

Naturvernforbundet mener at en av planprogrammets største svakheter er manglende vurderinger av samla belastning.

Etter naturmangfoldloven § 10 skal påvirkning på et økosystem vurderes ut fra den samla belastninga økosystemet er, eller vil bli, utsatt for. Naturvernforbundet mener at vurderinger etter naturmangfoldloven § 10 må være et sjølstendig tema i konsekvensutredninga, og ikke bare framgå indirekte gjennom vurderinger av enkeltpåvirkninger. Dette er nødvendig dersom beslutningstakerne skal kunne vurdere tiltakets virkninger i lys av eksisterende og framtidige belastninger.

Bestemmelsen innebærer at konsekvensutredninga ikke kan begrenses til å beskrive virkningene av det planlagte anlegget isolert. Vurderinga må også omfatte eksisterende og forventa påvirkninger på de samme økosystemene i et større perspektiv.

Dette er særlig viktig i denne saken fordi konsekvensene ikke nødvendigvis følger av det direkte arealbeslaget aleine. Virkningene kan også oppstå gjennom fragmentering, sikkerhetssoner, økt aktivitet, teknisk infrastruktur og endra bruk av omkringliggende arealer.

Vurderinger av eksisterende og framtidige påvirkningskilder og samla belastning kan heller ikke avgrenses til virkninger av tiltaket aleine, men må sees i sammenheng med totaliteten av påvirkninger og belastninger fra alle samfunnssektorer. Det gjelder, for eksempel,

eksisterende og mulig ny samferdselsinfrastruktur, nye boligområder og arealer for leverandørindustri, rigg- og anleggsområder, andre arealer som planlegges nedbygd, samla belastning på resipient og virkninger av klimaendringene for alle mulige berørte økosystemer.

Naturvernforbundet kan ikke se at planprogrammet beskriver hvordan slike samla virkninger skal identifiseres, avgrenses og vurderes.

5.5 Fragmentering og økologiske sammenhenger må utredes særskilt

Naturvernforbundet mener at planprogrammet i for stor grad fokuserer på direkte arealbeslag og i for liten grad på de økologiske konsekvensene av å dele opp større sammenhengende naturområder.

Fragmentering av leveområder er anerkjent som en av de viktigste årsakene til tap av biologisk mangfold, både nasjonalt og internasjonalt. For arter som er avhengige av større sammenhengende naturområder, kan fragmentering ha like stor betydning som det direkte arealtapet.

I denne saken er dette særlig relevant fordi tiltaket kan påvirke langt større arealer enn de områdene som fysisk bygges ned. Restriksjoner knytta til sikkerhetssoner, infrastruktur og tilhørende virksomhet kan påvirke hvordan både mennesker og arter bruker omkringliggende områder.

Et eksempel: Norsk institutt for naturforskning (NINA) forsker på genetisk variasjon i elgstammen på Hurumlandet. Foreløpige resultater fra denne forskninga tyder på at elgstammen her er under særlig press pga. Hurumlandets geografiske avgrensning som halvøy, og lite trekk av elg utover på halvøya over tettbebygde strøk med store veier og mye trafikk lenger nord. Det er tenkelig at ytterligere fragmentering av elgens leveområder vil kunne bidra til redusert genetisk variasjon og på sikt svekke bestandens levedyktighet.

Naturvernforbundet mener derfor at konsekvensutredninga må inneholde en særskilt analyse av konsekvensene av fragmentering og økologiske sammenhenger i Hurummarka sett under ett – helst som en egen rapport utført av etablerte fagmiljøer innafor forskningsfeltet. Denne rapporten må ta for seg den samla belastninga for økologien på Hurumlandet, ikke bare som en følge av tiltaket som beskrives i planprogrammet, men konsekvensene av dette tiltaket sett i sammenheng med den samla belastninga av alle andre eksisterende og framtidige tiltak.

5.6 Føre-var-prinsippet innebærer et krav om grundigere utredninger

Etter naturmangfoldloven § 9 skal mangel på kunnskap ikke brukes som begrunnelse for å unnlate nødvendige tiltak når det foreligger risiko for alvorlig eller irreversibel skade på naturmangfoldet.

Naturvernforbundet mener at dagens kunnskapsgrunnlag ikke er tilstrekkelig for å trekke bastante konklusjoner om tiltakets virkninger for naturmangfoldet. Nettopp derfor må planprogrammet stille tydeligere krav til hvordan slik kunnskap skal innhentes gjennom den videre konsekvensutredninga.

Når tiltakshavers egne undersøkelser viser at saken berører miljøverdier av regional og nasjonal betydning, tilsier føre-var-prinsippet at usikkerhet reduseres gjennom et grundig og

systematisk utredningsarbeid før det tas stilling til planen. Dette innebærer etter Naturvernforbundets syn at planprogrammet må beskrive tydeligere hvordan slik kunnskap skal innhentes og hvordan usikkerhet skal håndteres i konsekvensutredninga.

5.7 Oppsummering

Naturvernforbundet mener at planprogrammet ikke i tilstrekkelig grad sikrer at krava i naturmangfoldloven og forskrift om konsekvensutredninger vil bli oppfylt gjennom den videre planprosessen.

Tiltakshavers egne undersøkelser viser at de aktuelle lokalitetene berører naturverdier av regional og nasjonal betydning. Dette tilsier at naturmangfold ikke kan behandles som et av mange utredningstema, men må betraktes som et sentralt beslutningstema i saken.

Naturvernforbundet mener at planprogrammet i for stor grad er innretta mot kartlegging av enkeltforekomster og direkte arealbeslag, og i for liten grad beskriver hvordan økologiske sammenhenger, fragmentering og samla belastning skal utredes og vurderes.

Planprogrammet bør derfor revideres slik at det stilles tydeligere krav til:

- kartlegging og vurdering av økologiske funksjoner
- vurdering av landskapsøkologiske sammenhenger
- analyse av fragmentering og barriereeffekter
- vurdering av samla belastning etter naturmangfoldloven § 10
- dokumentasjon av hvordan naturmangfoldlovens prinsipper i §§ 7–10 skal anvendes i konsekvensutredninga

Naturvernforbundet mener at dette er nødvendig for å sikre et tilstrekkelig beslutningsgrunnlag før det tas stilling til om tiltaket kan gjennomføres, og for å kunne vurdere hvilke lokaliseringsalternativer som gir de beste samfunnsmessige resultatene når hensynet til naturmangfold tas med i vurderinga.

6. Friluftsliv og landskap

6.1 Friluftsliv er mer enn fysisk tilgang til arealer

Naturvernforbundet mener at planprogrammet legger opp til ei for snever tilnærming til friluftsliv.

Friluftslivets verdi kan ikke reduseres til et spørsmål om hvor mange kvadratkilometer som bygges ned eller hvilke arealer som underkastes et formelt ferdselsforbud. Friluftsliv handler også om opplevelseskvaliteter, landskapsopplevelse, stillhet, naturpreg, tilgjengelighet og muligheten til å ferdes i større sammenhengende naturområder.

Etter forskrift om konsekvensutredninger § 21 skal konsekvensutredninga identifisere og beskrive vesentlige virkninger for miljø og samfunn. Dette omfatter også virkninger for friluftsliv og landskap. Naturvernforbundet mener at dette ikke bare omfatter virkninger som følger av direkte arealbeslag, men også virkninger som påvirker hvordan områder brukes, oppleves og verdsettes av allmennheten. Naturvernforbundet mener derfor at konsekvensutredninga må omfatte både direkte og indirekte virkninger for friluftslivet.

6.2 Influensområdet for friluftsliv er langt større enn planområdet

Naturvernforbundet er bekymra for at konsekvensene for friluftsliv i for stor grad vurderes ut fra det arealet som direkte bygges ned eller inngår i sikkerhetssonen rundt anlegget.

Et produksjonsanlegg for militære eksplosiver vil være en type virksomhet som skiller seg vesentlig fra ordinære industri- eller næringsanlegg. Virksomheten vil nødvendigvis være underlagt omfattende sikkerhetskrav, adgangskontroll, overvåkning og beredskapstiltak. Tiltaket vil derfor kunne påvirke bruken av omkringliggende områder langt utafor det arealet som fysisk inngjerdes eller reguleres til industriformål.

Naturvernforbundet mener at konsekvensutredninga må identifisere og beskrive influensområdet for friluftsliv som et eget tema. Dette influensområdet vil kunne være betydelig større enn sjølve planområdet. Planprogrammet bør derfor beskrive hvilke kriterier som skal legges til grunn ved avgrensning av influensområdet, og hvordan slike vurderinger skal dokumenteres.

6.3 Indirekte virkninger må utredes særskilt

Naturvernforbundet mener at konsekvensutredninga må inneholde ei systematisk vurdering av hvordan virksomheten kan påvirke friluftslivet gjennom indirekte virkninger.

Dette gjelder blant annet:

- støy fra drift og transport
- lysforurensning
- overvåkningssystemer, vakthold og tiltak fra bl.a. politi og sikkerhetsmyndigheter samt øvrige beredskaps- og sikkerhetstiltak
- gjerder og sikkerhetsinstallasjoner
- økt trafikk
- teknisk infrastruktur
- generelt økt aktivitet i området gjennom hele døgnet

Sjøl om slike forhold ikke nødvendigvis medfører formelle ferdselsrestriksjoner utafor planområdet, kan de i høy grad påvirke hvordan omkringliggende områder brukes og oppleves.

Naturvernforbundet kan ikke se at planprogrammet i tilstrekkelig grad beskriver hvordan slike virkninger skal identifiseres, avgrenses, kartlegges og vurderes. Dette gjør det vanskelig å vurdere om konsekvensutredninga vil gi et realistisk bilde av tiltakets virkninger for friluftslivet.

6.4 Opplevelsesverdier må behandles som en del av friluftslivsutredninga

Friluftsliv dreier seg ikke bare om hvor det er mulig å gå, sykle eller gå på ski. Friluftsliv dreier seg også om kvaliteten på opplevelsen.

Miljødirektoratets veileder for kartlegging og verdsetting av friluftslivsområder legger blant annet vekt på opplevelseskvaliteter, naturpreg, stillhet, urørthet og områdenes egnethet for ulike former for friluftsliv (Miljødirektoratet, M-3133 *Kartlegge og verdsette friluftslivsområder*).

For store sammenhengende skogsområder kan opplevelsen av å befinne seg i et større område uten tekniske inngrep være en sentral del av friluftslivsverdien.

Naturvernforbundet mener derfor at konsekvensutredninga må beskrive hvordan etableringa av industrianlegget med tilhørende infrastruktur og sikkerhetstiltak vil påvirke landskapsopplevelsen og opplevelsesverdiene i omkringliggende områder.

6.5 Opplevd trygghet og opplevd tilgjengelighet må inngå i vurderinga

Naturvernforbundet mener også at konsekvensutredninga må omfatte hvordan et slikt anlegg kan påvirke opplevd tilgjengelighet og opplevd trygghet.

Dette gjelder ikke spørsmålet om hvorvidt området rundt anlegget faktisk er formelt tilgjengelig for ferdsel, men hvordan området framstår for brukerne.

Produksjonsanlegget må forventes å underlegges noen av de strengeste sikkerhetstiltakene i landet, underlagt omfattende sikkerhets- og beredskapstiltak. Et anlegg med så omfattende overvåkning, kontrolltiltak, sikkerhetsinstallasjoner og beredskapsfunksjoner kan påvirke hvordan omkringliggende områder oppleves og brukes, sjøl om retten til fri ferdsel i området rundt anlegget formelt sett opprettholdes.

For mange brukere vil opplevelsen av å ferdes i nærheten av et produksjonsanlegg for militære høyeksplosiver underlagt sikkerhetslovgivninga være vesentlig forskjellig fra opplevelsen av å ferdes i et sammenhengende naturområde uten slike installasjoner. Naturvernforbundet mener at dette er ei reell og relevant problemstilling som må inngå i konsekvensutredninga.

6.6 Landskapsvirkninger og friluftslivsvirkninger må vurderes samla

Naturvernforbundet mener at konsekvensutredninga må se landskap og friluftsliv i sammenheng.

Tiltakets virkninger for friluftsliv vil ikke bare følge av eventuelle tap av stier eller ferdselsmuligheter. De vil også følge av hvordan landskapet endres, hvordan området

oppleves, og hvordan virksomheten påvirker områdets karakter over tid. For brukerne av området vil disse forholdene ofte henge sammen.

Naturvernforbundet mener derfor at konsekvensutredninga må inneholde ei samla vurdering av:

- landskapsvirkninger
- opplevelsesverdier
- naturpreg
- stillhet
- opplevd tilgjengelighet
- opplevd trygghet

Disse temaene bør utredes i en egen rapport. Naturvernforbundet mener videre at det bør legges opp til brei offentlig medvirkning i utredningsarbeidet, slik at lokale erfaringer og kunnskap om bruk av områdene kan inngå som en del av kunnskapsgrunnlaget.

6.7 Oppsummering

Naturvernforbundet mener at planprogrammet legger opp til ei for snever vurdering av friluftsliv.

Konsekvensene for friluftsliv kan ikke avgrenses til det arealet som direkte bygges ned eller inngår i anleggets sikkerhetssone. For et produksjonsanlegg for militære høyeksplosiver vil influensområdet for friluftsliv kunne være vesentlig større enn planområdet, og konsekvensutredninga må derfor omfatte både direkte og indirekte virkninger.

Naturvernforbundet mener at planprogrammet i for liten grad beskriver hvordan slike virkninger skal identifiseres, avgrenses og vurderes. Særlig gjelder dette forhold knytta til opplevelsesverdier, landskapsopplevelse, stillhet, naturpreg, opplevd tilgjengelighet og opplevd trygghet.

Planprogrammet bør derfor revideres slik at det stilles tydeligere krav til utredning av:

- influensområde for friluftsliv
- opplevelsesverdier og landskapsopplevelse
- stillhet og naturpreg
- opplevd tilgjengelighet og trygghet
- virkninger av sikkerhetstiltak, overvåkning, støy, lys og infrastruktur

Naturvernforbundet mener videre at planprogrammet må beskrive hvordan influensområdet for friluftsliv skal fastsettes og utredes. Uten ei slik avgrensning er det fare for at vesentlige virkninger for friluftsliv og landskapsopplevelse ikke vil omfattes av konsekvensutredninga.

Dette er etter Naturvernforbundets syn et sentralt metodisk spørsmål som må avklares i planprogrammet, og ikke utsettes til seinere faser av planarbeidet.

Naturvernforbundet mener at dette er nødvendig for å gi et realistisk bilde av tiltakets samla konsekvenser for friluftsliv og landskapsopplevelse, og for å kunne sammenligne friluftslivskonsekvensene av ulike lokaliseringsalternativer på en faglig forsvarlig måte.

7. Konsekvensene for Oslofjorden og vannmiljøet

7.1 Oslofjorden er et særlig sårbart og belasta økosystem

Naturvernforbundet mener at konsekvensene for Oslofjorden er blant de viktigste miljøspørsmålene i den videre planprosessen.

Oslofjorden er i dag under betydelig press som følge av langvarig påvirkning fra blant annet næringsstoffer, forurensning, arealinngrep og annen menneskelig aktivitet. Dette er lagt til grunn i regjeringas helhetlige tiltaksplan for Oslofjorden, hvor det konstateres at den økologiske tilstanden i store deler av fjorden er alvorlig svekka (Klima- og miljødepartementet, *Helhetlig tiltaksplan for en ren og rik Oslofjord med et aktivt friluftsliv*, 2021).

Etter vannforskriften er det et grunnleggende mål at vannforekomster skal beskyttes mot forringelse og oppnå minst god økologisk og kjemisk tilstand (vannforskriften §§ 4 og 7).

Forbudet mot forringelse innebærer at nye tiltak må vurderes opp mot eksisterende miljøtilstand og fastsatte miljømål. I vannforekomster som allerede er under betydelig press, må vurderinga derfor omfatte både tiltakets egne utslipp og hvordan disse påvirker muligheten for å oppnå eller opprettholde miljømålene.

I en slik situasjon er det etter Naturvernforbundets syn ikke tilstrekkelig å vurdere at et nytt utslipp isolert sett framstår som begrensa. Det avgjørende spørsmålet er hvordan nye utslipp påvirker et fjordsystem som allerede er under betydelig belastning, og hvordan tiltaket påvirker muligheten for å nå gjeldende miljømål.

7.2 Tiltakshavers egne utredninger viser at utslippsspørsmålet er sentralt

Tiltakshaver har allerede fått utarbeida ei egen vurdering av mulige virkninger på Oslofjorden foretatt av Norsk institutt for vannforskning (NIVA).

NIVA-rapporten konkluderer med at nitrogenutslipp fra et nytt produksjonsanlegg ved Tofte trolig vil gi begrensa virkninger på fjorden som helhet. Samtidig framgår det at utslippene vil representere ei ytterligere belastning på et allerede pressa system, og at økte utslipp må motsvares av reduksjoner andre steder dersom miljømålene for Oslofjorden skal kunne nås.

Naturvernforbundet mener at dette i seg sjøl understreker behovet for grundige utredninger. Når tiltakshavers egne fagutredninger peker på at nye utslipp må vurderes i lys av den samla belastninga på fjorden, må dette også gjenspeiles i planprogrammets krav til konsekvensutredninga. Naturvernforbundet mener videre at dette viser hvorfor vurderinger av samla belastning ikke kan behandles som et sekundært tema i konsekvensutredninga, men må være et sentralt utredningstema gjennom hele planprosessen.

7.3 Utredningsgrunnlaget framstår foreløpig for snevert

Naturvernforbundet er bekymra for at de foreliggende vurderingene nesten utelukkende dreier seg om nitrogenbelastning og eutrofiering. Dette er utvilsomt viktige problemstillinger. Samtidig er det etter Naturvernforbundets syn ikke tilstrekkelig å avgrense vurderingene til disse temaene aleine.

Det planlagte anlegget er ikke et ordinært renseanlegg eller et tradisjonelt industriutslipp. Det dreier seg om et produksjonsanlegg for militære eksplosiver basert på blant annet RDX- og HMX-produksjon. En slik virksomhet innebærer håndtering av kjemiske prosesser og

forbindelser som gjør det nødvendig å vurdere et breiere spekter av potensielle miljøpåvirkninger enn næringssalttilførsel alene. Det gjelder blant annet kjemisk oksygenforbruk og utslipp av ulike miljøgifter, samt utredning av såkalte «cocktail-effekter» der konsekvensene av ulike typer påvirkninger ikke utredes separat, men sees i sammenheng.

Naturvernforbundet mener derfor at planprogrammet må stille tydeligere krav til utredning av alle relevante prosessrelaterte utslipp og miljøpåvirkninger, og ikke avgrense problemstillinga til nitrogen og eutrofiering.

7.4 Faglig usikkerhet tilsier et breiere utredningsopplegg

Naturvernforbundet registrerer at det foreligger faglige innvendinger mot om de hittil gjennomførte vurderingene gir et tilstrekkelig grunnlag for å vurdere alle relevante miljøeffekter av den planlagte virksomheten (*Vurdering av NIVA- rapport for framtidige utslipp og tilhørende miljøpåvirkning, ny fabrikk for Chemring Nobel*, Hisøy Miljø, 28.10.2025).

Dette gjelder blant annet spørsmål knytta til hvilke stoffer som kan forekomme i utslippene, hvordan ulike forbindelser kan påvirke marine økosystemer, og hvordan effektene skal vurderes i et langsiktig perspektiv.

Naturvernforbundet tar ikke i denne høringsuttalelsen stilling til de enkelte faglige konklusjonene. Det forhold at det foreligger faglig usikkerhet og ulike faglige vurderinger, understreker imidlertid behovet for at planprogrammet stiller tydelige krav til den videre konsekvensutredninga.

Dette følger også av føre-var-prinsippet i naturmangfoldloven § 9, som innebærer at mangel på kunnskap ikke kan brukes som begrunnelse for å unnlate nødvendige undersøkelser når det foreligger risiko for alvorlig eller irreversibel skade på naturmangfoldet.

Naturvernforbundet mener derfor at planprogrammet bør beskrive hvordan faglig usikkerhet skal håndteres og synliggjøres i konsekvensutredninga.

7.5 Samla belastning på fjorden må være et hovedtema i konsekvensutredninga

Naturvernforbundet mener at planprogrammet i for liten grad beskriver hvordan samla belastning på Oslofjorden skal vurderes.

Etter naturmangfoldloven § 10 skal påvirkning på et økosystem vurderes ut fra den samla belastninga økosystemet er, eller vil bli, utsatt for.

Dette innebærer at konsekvensutredninga ikke kan begrenses til ei vurdering av det nye anleggets utslipp isolert sett. Utredninga må også omfatte:

- eksisterende belastninger på resipienten
- andre utslippskilder i fjordsystemet
- gjeldende miljøtilstand
- fastsatte miljømål etter vannforskriften
- den samla effekten av ytterligere belastning på et økosystem som allerede har svært dårlig tilstand

Naturvernforbundet mener at slike vurderinger må framgå som et sjølstendig utredningstema og ikke bare indirekte gjennom vurderinger av enkeltutslipp eller enkeltpåvirkninger.

Naturvernforbundet kan ikke se at planprogrammet beskriver hvordan slike vurderinger skal gjennomføres.

7.6 Vurdering av vannmiljø kan ikke skilles fra lokaliseringsspørsmålet

Naturvernforbundet vil også understreke at vurderingene av vannmiljø er nært knytta til spørsmålet om lokalisering. Ulike lokaliseringer kan innebære ulike resipienter, ulike utslippsløsninger og ulike miljøkonsekvenser.

Vi vil også bemerke at den før nevnte NIVA-rapporten nesten *utelukkende* tar utgangspunkt i Tofte-alternativet, mens andre lokaliseringsalternativer kun er omtalt helt summarisk, og ikke utreda på en sammenlignbar og likeverdig måte.

Dette er ytterligere et eksempel på hvorfor konsekvensutredninga må omfatte flere relevante og realistiske alternativer, jf. kapittel 3 ovenfor. Dersom bare ett lokaliseringsalternativ konsekvensutredes, vil det heller ikke være mulig å sammenligne konsekvensene for vannmiljøet mellom ulike alternativer. Dette gjelder ikke bare utslippsmengder, men også valg av resipient, behov for renseløsninger og mulighetene for å oppnå miljømålene etter vannforskriften.

7.7 Alternative renseløsninger må utredes

Planprogrammet bør sikre at alternative rense- og utslippsløsninger utredes, og at konsekvensene for vannmiljøet vurderes opp mot relevante miljømål etter vannforskriften.

Uansett hvor tiltaket ender opp med å lokaliseres, vil det, slik det er vist i planprogrammet og NIVA-rapporten, medføre utslipp til Oslofjorden. Planprogrammet uttrykker en intensjon om at den best tilgjengelige renseteknologien skal brukes, men at det fortsatt vil være restutslipp etter rensing av både nitrogenforbindelser og andre stoffer. Naturvernforbundet mener at løsninger som tar sikte på full eller tilnærmet full rensing av nitrogenforbindelser og andre relevante utslippskomponenter må utredes.

I tillegg er det noe uklart i planprogrammet om hvorvidt man ser for seg fullt utbygde renseløsninger helt fra første oppstart av produksjonen, eller om man ser for seg trinnvis utbygging av både anlegg og renseløsninger. Dette bør tydeliggjøres, og planprogrammet bør utrede hvordan full rensing fra første produksjonsoppstart kan skje.

7.8 Oppsummering

Naturvernforbundet mener at planprogrammet ikke i tilstrekkelig grad belyser hvilke konsekvenser tiltaket kan få for vannmiljøet og for den samla belastninga på Oslofjorden.

Oslofjorden er et vannområde med betydelige miljøutfordringer, og vurderinga av nye utslipp kan derfor ikke begrenses til om utslippene isolert sett framstår som små eller håndterbare. Konsekvensutredninga må også vurdere hvordan tiltaket vil påvirke den samla belastninga på fjordsystemet og mulighetene for å nå miljømåla etter vannforskriften.

Naturvernforbundet mener at planprogrammet bør revideres slik at det stilles tydeligere krav til:

- vurdering av samla belastning på vannmiljøet
- vurdering av miljømål etter vannforskriften
- vurdering av usikkerhet, forringelsesrisiko og miljøeffekter
- vurdering av hvordan tiltaket påvirker muligheten for å nå miljømålene etter vannforskriften
- sammenligning av vannmiljøkonsekvenser mellom ulike lokaliseringsalternativer
- vurdering av alternative løsninger som kan redusere belastninga på vannmiljøet

Naturvernforbundet mener videre at konsekvensene for Oslofjorden ikke kan vurderes uavhengig av lokaliseringsspørsmålet. Ulike lokaliseringsalternativer kan gi ulike belastninger på vannmiljøet, og dette er ytterligere et argument for at flere alternativer må konsekvensutredes før det tas stilling til valg av lokalisering.

Naturvernforbundet mener at dette er nødvendig for å sikre et tilstrekkelig beslutningsgrunnlag og for å kunne vurdere hvilke lokaliseringsalternativer som gir de beste samfunnsmessige resultatene når hensynet til vannmiljøet tas med i vurderinga.

8. Planprogrammet sikrer ikke tilstrekkelig utredning og rom for gjennomføring av avbøtende og kompenserende tiltak

8.1 Tiltakshierarkiet må være styrende for planprosessen

Naturvernforbundet mener at planprogrammet i større grad må forankres i det etablerte tiltakshierarkiet for naturforvaltning.

For denne plansaken innebærer dette at valg av lokalisering må anses som det viktigste avbøtende tiltaket. Dersom alternative lokaliseringer ikke utredes på en reell og etterprøvbar måte, jf. kapittel 3 ovenfor, blir det vanskelig å dokumentere at tiltakshierarkiets første og viktigste trinn, å unngå skade, faktisk er oppfylt. Dette er også i samsvar med naturmangfoldloven § 12, som legger til grunn at lokalisering skal vurderes med sikte på å oppnå de beste samfunnsmessige resultatene når hensynet til naturmangfold inngår i vurderinga.

8.2 Planprogrammet erkjenner sjøl at avbøtende og kompenserende tiltak kan bli nødvendige

Naturvernforbundet registrerer at planprogrammet legger opp til at det skal utarbeides arealregnskap, vurderes avbøtende tiltak og eventuelt utredes kompenserende tiltak. Det framgår videre at slike tiltak kan omfatte restaurering, etablering eller vern av naturverdier, og at eventuelle kompensasjonsarealer må sikres juridisk. Naturvernforbundet er enig i at slike vurderinger må inngå i planprosessen.

Samtidig innebærer dette at planprogrammet anerkjenner muligheten for at tiltaket kan medføre natur- og friluftslivskonsekvenser som ikke fullt ut kan unngås gjennom ordinære avbøtende tiltak innafor sjølve industriområdet. Dersom dette er tilfelle, må planprosessen også legge til rette for at relevante kompenserende og langsiktige arealtiltak faktisk kan vurderes og sikres. Etter Naturvernforbundets syn beskriver planprogrammet i for liten grad hvordan slike tiltak skal identifiseres, vurderes og eventuelt sikres gjennom den videre planprosessen.

8.3 Planområdet er for snevert til å håndtere mulige kompenserende tiltak

Naturvernforbundet mener at den foreslåtte planavgrensninga i hovedsak er utforma for å håndtere etableringa av sjølve industrivirksomheten og tilhørende infrastruktur.

Dersom konsekvensutredninga seinere viser at det er behov for mer omfattende avbøtende eller kompenserende tiltak, vil mange av de mest aktuelle arealene sannsynligvis ligge utafor planområdet.

Dette gjelder blant annet dersom mulige kompenserende og avbøtende tiltak skal omfatte:

- restaurering av natur
- sikring av økologiske korridorer
- etablering av buffersoner
- langsiktig sikring av sammenhengende naturområder
- tiltak for å opprettholde og forbedre friluftslivsverdier og landskapskvaliteter

Slike tiltak vil ofte kreve at større arealer vurderes i sammenheng med sjølve utbygginga.

Naturvernforbundet mener at dette er et spørsmål som må avklares allerede i planprogrammet. Dersom planområdet avgrenses for snevert på et tidlig stadium, kan

handlingsrommet for å identifisere og vurdere relevante avbøtende eller kompenserende tiltak bli vesentlig redusert.

Naturvernforbundet mener derfor at dagens planavgrensning ikke gir et tilstrekkelig grunnlag for å utrede hele spekteret av avbøtende og kompenserende tiltak som kan vise seg nødvendige.

Naturvernforbundet mener også at planprogrammet mer eksplisitt må kreve utredninger av hvordan negative konsekvenser kan minimeres innafor den nåværende planavgrensninga, for eksempel ved å utrede hvordan mest mulig av anlegget kan bygges inn i fjell.

8.4 Planområdet må utvides for å muliggjøre reelle avbøtende og kompenserende tiltak

Naturvernforbundet mener at det foreslåtte planområdet må utvides slik at arealer som kan være aktuelle for vern, restaurering eller annen langsiktig sikring av arealer for natur og friluftsliv kan inngå i planarbeidet.

Bakgrunnen er ikke at Naturvernforbundet på dette tidspunktet gir sin tilslutning til at Tofte-alternativet bør velges som lokalisering. Naturvernforbundet tar foreløpig heller ikke stilling til hvilke konkrete tiltak som bør gjennomføres. Planprogrammet må imidlertid være tilstrekkelig stort til at slike tiltak faktisk kan gjennomføres.

Det gjelder særlig det sannsynlige behovet for å sikre større sammenhengende natur- eller friluftsområder. Slike tiltak kan blant annet omfatte vern av natur, restaurering av natur, etablering av økologiske korridorer, sikring av buffersoner og langsiktig vern og forvaltning av områder som kompensasjon for tap av natur- og friluftsverdier.

Etter plan- og bygningsloven kan en reguleringsplan benyttes til å fastsette arealformål og hensynssoner som gir langsiktig juridisk beskyttelse av arealer (plan- og bygningsloven §§ 12-5 og 12-6). Dersom slike løsninger skal kunne vurderes som del av denne plansaken, må de aktuelle arealene inngå i planområdet.

Naturvernforbundet mener ikke at alle disse arealene nødvendigvis skal omfattes av framtidige reguleringsformål eller særskilte bestemmelser. Poenget er at de må inngå i planområdet slik at ulike løsninger kan konsekvensutredes og vurderes på et faglig grunnlag.

Naturvernforbundet foreslår at følgende arealer også inkluderes i planområdet:

- Hele Statskogs eiendom i Hurum
- Skogsområdene mellom Tofteskogen naturreservat i sør, Langvann i øst, Ugstadelva og Rødbyvann i vest og Rødbyveien/Mølleveien i sør
- De sentrale delene av Hurummarka mellom Stikkvann i nord, Langvann i øst, Husebyvann i øst og Røstadhøgda i sør
- Våtmarksområdene rundt Rødbyvannet og Ugstadelva (jfr. rapporten *Naturverdier i områder foreslått for supplerende vern i Asker kommune i 2024* - Rapport MU2025-13)

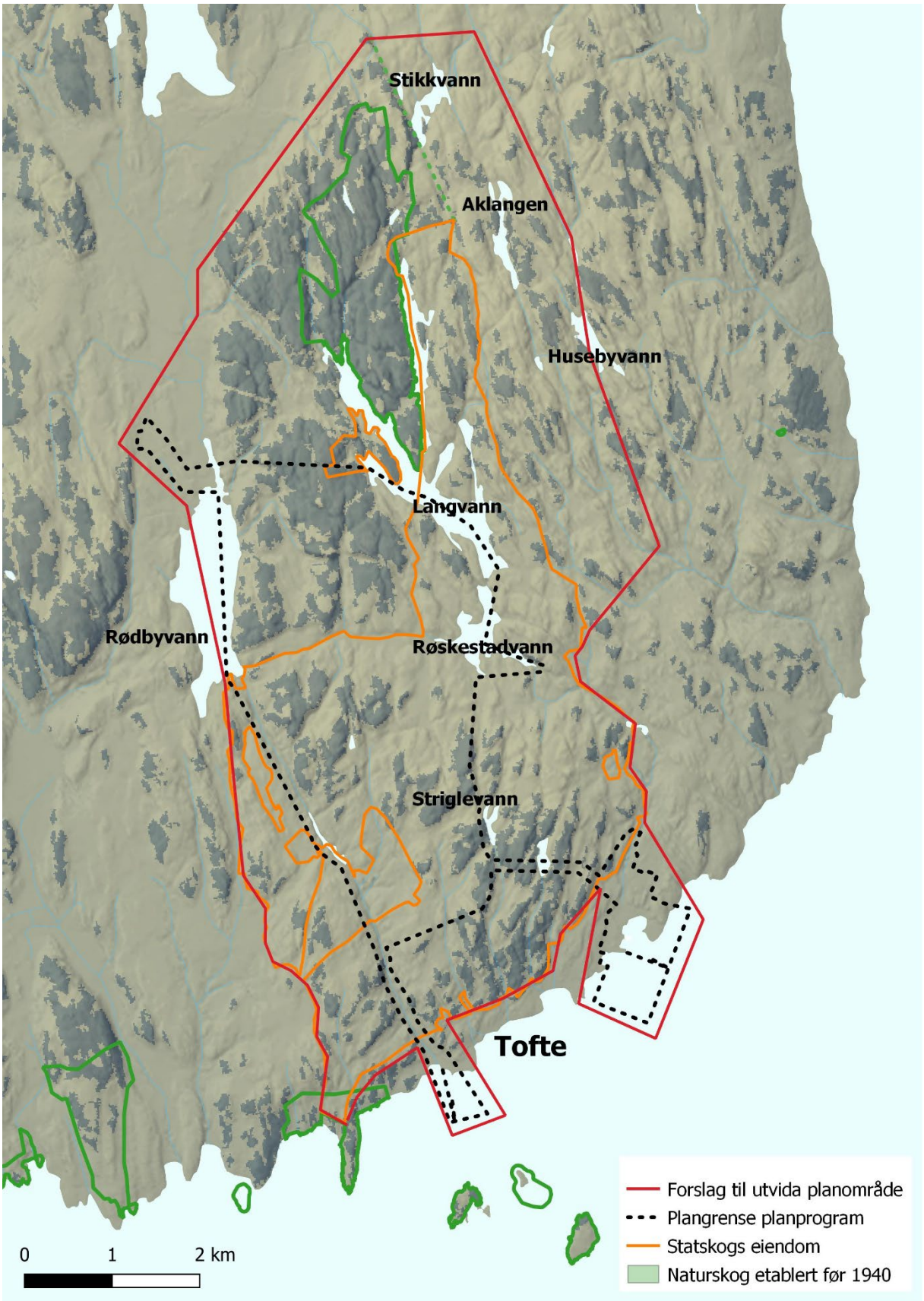

Fig. 3. Forslag til ny avgrensning av planområdet som inkluderer verdifulle natur- og friluftsområder i marka og som omfatter hele Statskogs eiendom i Hurum.

Naturvernforbundet tar ikke på nåværende tidspunkt stilling til detaljavgrensning eller forslag til ulike arealformål innafor dette foreslåtte planområdet. Det avgjørende i denne sammenhengen er å sikre at planområdet omfatter et tilstrekkelig stort nok areal til å kunne ivareta sentrale natur- og friluftsverdier, og at de viktigste natur- og friluftsområdene i marka omfattes av planområdet.

8.5 Planmessig sikring kan ikke erstattes av kommunale arealplaner eller framtidige verneprosesser

Naturvernforbundet vil understreke at det ikke kan legges til grunn at eventuelle behov for langsiktig sikring av arealer til natur- og friluftsformål kan håndteres gjennom kommunale arealplaner eller framtidige verneprosesser etter naturmangfoldloven.

Det vil først og fremst kunne være aktuelt innføre ulike former for bestemmelser som har til hensikt å bedre forholdene for natur og friluftsliv i eksisterende LNFR-områder. I slike områder er det ikke hjemmel i plan- og bygningsloven til å f.eks. innføre bestemmelser i kommuneplanens arealdel som legger begrensninger for, eller føringer for, utøvelse av skogbruk etter skogbrukslova.

Områdevern etter naturmangfoldloven er en egen forvaltningsprosess med særskilte utredningskrav, egne høringer og sjølstendige beslutninger etter naturmangfoldloven. Slike prosesser ligger utafor denne plansaken og kan ikke uten videre benyttes som begrunnelse for å unnlate å vurdere aktuelle arealer gjennom reguleringsplanprosessen.

Naturvernforbundet mener derfor at vurderinga av aktuelle avbøtende og kompenserende tiltak må forholde seg til hva som er gjennomførbart innafor rammene av en reguleringsplan.

Dersom planmyndigheten mener at vern, restaurering eller annen langsiktig sikring av arealer kan være aktuelle avbøtende eller kompenserende tiltak, må planområdet avgrenses slik at slike løsninger faktisk kan utredes, vurderes og eventuelt sikres gjennom reguleringsplanen.

8.6 Kompenserende tiltak må utredes tidlig i planprosessen

Naturvernforbundet mener også at detaljutredning av kompenserende tiltak ikke kan vente til et seinere stadium i planprosessen. Dersom slike tiltak først vurderes etter at lokalisering, planavgrensning og hovedgrep er fastlagt, vil handlingsrommet for reelle løsninger være betydelig redusert.

Planprogrammet bør derfor stille krav om at behovet for avbøtende og kompenserende tiltak vurderes som en integrert del av konsekvensutredninga, og ikke som ei etterfølgende tilleggsutredning. Dette er nødvendig for at beslutningstakerne skal kunne vurdere tiltakets samla konsekvenser og hvilke tiltak som faktisk er nødvendige for å redusere disse. Det er også nødvendig for å kunne sammenligne ulike lokaliseringsalternativer på et likeverdig grunnlag.

8.7 Oppsummering

Naturvernforbundet mener at planprogrammet i for liten grad beskriver hvordan avbøtende og eventuelle kompenserende tiltak skal vurderes i den videre planprosessen.
Etter naturmangfoldloven § 12 skal lokalisering, driftsmetoder og tekniske løsninger vurderes med sikte på å unngå eller begrense skade på naturmangfoldet. Dette forutsetter at

planprogrammet legger til rette for at slike vurderinger kan gjennomføres på et tilstrekkelig tidlig stadium av planprosessen.

Naturvernforbundet mener at planprogrammet bør revideres slik at det stilles tydeligere krav til:

- vurdering av tiltak som kan unngå naturinngrep
- vurdering av tiltak som kan redusere negative virkninger for naturmangfold, friluftsliv og vannmiljø
- vurdering av restaureringstiltak der naturverdier blir påvirka
- vurdering av om kompenserende tiltak kan være aktuelle dersom vesentlige naturverdier går tapt

Naturvernforbundet mener videre at slike vurderinger må inngå som en integrert del av konsekvensutredninga og lokaliseringsvurderinga. Behovet for slike tiltak må identifiseres tidlig i planprosessen, slik at relevante løsninger fortsatt kan vurderes før planområde, lokalisering og hovedgrep er endelig avklart. Dersom planområdet og utredningsrammene avgrenses for snevert allerede i planprogrammet, kan muligheten til å identifisere og vurdere relevante avbøtende eller kompenserende tiltak bli vesentlig redusert.

Naturvernforbundet mener at dette er nødvendig for å sikre at konsekvensutredninga belyser hele handlingsrommet for å unngå eller redusere negative konsekvenser for natur, miljø og friluftsliv, og for å kunne vurdere hvilke lokaliseringsalternativer og løsninger som gir de beste samfunnsmessige resultatene når hensynet til naturmangfold, friluftsliv og vannmiljø tas med i vurderinga

9. Oppsummering og krav til endringer i planprogrammet

Naturvernforbundet mener at planprogrammet i sin nåværende form ikke sikrer et tilstrekkelig beslutningsgrunnlag for å kunne ta stilling til lokalisering og etablering av et nytt produksjonsanlegg for militære høyeksplosiver på Hurumlandet.

Saken dreier seg om etablering av et svært arealkrevende industrianlegg i et område med betydelige naturverdier, viktige friluftslivsområder og utslipp av skadelige stoffer til en Oslofjord i økologisk krise. Tiltaket vil kunne få konsekvenser som strekker seg langt utover sjølve industriområdet gjennom arealbeslag, sikkerhetssoner, infrastruktur, utslipp og endra bruk av omkringliggende områder. Naturvernforbundet mener derfor at det må stilles særlig høye krav til kunnskapsgrunnlaget og til kvaliteten på den videre konsekvensutredninga.

Hovedinnvendinga vår er at planprogrammet i praksis legger til grunn at lokaliseringsspørsmålet allerede er avgjort. Etter Naturvernforbundets syn er dette ikke i samsvar med formålet bak konsekvensutredningsregelverket. Når lokalisering er det enkelttiltaket som har størst betydning for hvilke natur-, miljø- og friluftslivsverdier som blir berørt, må relevante og realistiske alternativer kunne vurderes og sammenlignes på et likeverdig grunnlag.

Naturvernforbundet mener videre at planprogrammet ikke i tilstrekkelig grad beskriver hvordan konsekvensutredninga skal håndtere spørsmål knytta til naturmangfold, samla belastning, fragmentering, økologiske sammenhenger, friluftsliv, landskapsopplevelse og vannmiljø. Dette er forhold som etter vårt syn må gis vesentlig større plass i det videre utredningsarbeidet.

Naturvernforbundet vil særlig understreke at konsekvensene for Oslofjorden må vurderes i lys av fjordens samla miljøtilstand og de miljømålene som følger av vannforskriften. Det avgjørende spørsmålet er hvordan tiltaket påvirker et fjordsystem som allerede har dårlig økologisk tilstand.

Etter Naturvernforbundets syn må planprogrammet også gi rom for å vurdere tiltak som kan unngå, redusere eller kompensere for skade på natur, miljø og friluftsliv. Dette forutsetter både tilstrekkelige utredningskrav og et planområde som er stort nok til å kunne inkludere omfattende avbøtende og kompenserende tiltak.

Naturvernforbundet ber derfor om at planprogrammet revideres før det fastsettes. Vi mener særlig at følgende endringer er nødvendige:

1. Relevante og realistiske lokaliseringsalternativer må konsekvensutredes og sammenlignes på et likeverdig grunnlag.

2. Planprogrammet må stille tydeligere krav til kartlegging og vurdering av naturmangfold, økologiske sammenhenger, fragmentering og samla belastning etter naturmangfoldloven §§ 8–10.

3. Konsekvensene for friluftsliv må utredes breiere enn direkte arealbeslag og omfatte opplevelsesverdier, landskapsopplevelse, naturpreg, stillhet og influensområdet rundt anlegget.

4. Konsekvensene for Oslofjorden og vannmiljøet må vurderes opp mot miljømåla i vannforskriften og den samla belastninga på fjordsystemet.

5. Alternative utslipps- og renseløsninger må utredes og sammenlignes.

6. Behovet for avbøtende, restaurerende og eventuelt kompenserende tiltak må vurderes som en integrert del av konsekvensutredninga.

7. Planprogrammet må sikre et kunnskapsgrunnlag som gjør det mulig å foreta de vurderingene som kreves etter naturmangfoldloven, vannforskriften og forskrift om konsekvensutredninger.

Til slutt vil vi bemerke: Denne saken har skapt et svært stort engasjement – langt utover Hurum og Asker kommunes grenser. Prosessen rundt mulighetsstudiene og lokaliseringsanalysene har blitt kritisert for å være en skinnprosess, der det vesentlige spørsmålet – lokaliseringsspørsmålet – i realiteten har vært avgjort før oppstarten av de formelle planprosessene. Denne kritikken har blitt framført både fra Stortingets talerstol og i media, gjennom underskriftskampanjer, demonstrasjoner og på folkemøter. Et gjennomgangstema er at mange innbyggere, på grunn av måten prosessen har blitt gjennomført på, har fått *mindre tillit* til myndighetene og til offentlige planprosesser.

Dette er en kritikk vi forventer at planmyndigheten tar på alvor. Formålet med den statlige planprosessen for et produksjonsanlegg for militære høyeksplosiver på Hurumlandet er å øke landets forsvarsevne. Vi minner om at høy tillit mellom innbyggerne og myndighetene også er helt vesentlig for forsvarsevnen – vel så vesentlig som kuler og krutt. Det er derfor av avgjørende betydning at den videre planprosessen gjennomføres på en måte som er egna til å styrke, og ikke svekke, denne tilliten.

Med hilsen

Naturvernforbundet i Hurum og Røyken