

Oslo, 2. desember 2016

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) Klima- og miljødepartementet (KLD)

Regelverket om konsekvensutredninger - høringsuttalelse

Norsk Friluftsliv viser til deres brev angående høring av endringer av regelverket for konsekvensutredninger (deres ref KMD 15/1738, KLD 16/169).

Norsk Friluftsliv representerer de 16 største frivillige friluftslivsorganisasjonene i Norge med til sammen rundt 950.000 medlemskap og rundt 5.000 lokale lag og foreninger. En av hovedoppgavene for Norsk Friluftsliv er å ivareta allemannsretten og det enkle og naturvennlige friluftslivets vilkår i Norge, herunder lover og regler som berører natur- og friluftslivsinteresser.

1. Bakgrunn

KMD og KLD foreslår å slå sammen de to forskriftene om konsekvensutredninger, en for konsekvensutredninger etter plan- og bygningsloven, (KMD) og en for konsekvensutredninger etter sektorlover (KLD). KMD foreslår også endringer i plan- og bygningslovens bestemmelser om konsekvensutredninger.

Bakgrunnen for at de to gjeldende forskriftene foreslås sammenslått og endret, er revidering av et EU-direktiv om vurdering av visse offentlige og private tiltaks virkninger for miljøet.

Departementene foreslår også enkelte forenklinger i forskriften på bakgrunn av erfaringer med praktiseringen av gjeldende regelverk. Av samme grunn er det foreslått endringer i plan- og bygningsloven (pbl).

2. Innledning

Faglig gode og relevante konsekvensutredninger (KU) er viktige for å ta vare på natur- og friluftslivsinteresser. Dagens forskrifter er imidlertid tungt tilgjengelige og vi støtter derfor endringer som gjør forskriften enklere å forstå, men vi støtter ikke eventuelle endringer som gir færre og dårligere konsekvensutredninger. Dette vil i så fall gi et dårligere beslutningsgrunnlag og

mindre hensyn til natur og friluftsliv og vil således være i strid med formålsparagrafen i pbl som sier at «*loven skal fremme bærekraftig utvikling til det beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner*».

Vi støtter departementenes forslag om å slå sammen de to forskriftene. Utover dette er det foreslått en lang rekke større eller mindre endringer som det er svært vanskelig å få den fulle oversikten over. I mange tilfeller skal dette være forenklinger og redigeringer som ikke skal endre det reelle innholdet, mens det i andre tilfeller er reelle endringer av innholdet.

Norsk Friluftsliv mener både de gjeldende KU-forskriftene og forslaget til ny KU-forskrift er vanskelig å forstå. Dette er et problem både for de som skal foreta KU, men også for allmennheten og natur- og friluftslivsorganisasjoner som ønsker å engasjere seg i saker som berører natur og friluftsliv. Vi mener derfor det er et sterkt behov for å gjøre KU-forskriften enklere og mer forståelig.

I plan- og bygningsloven er det foreslått tre endringer. Dette gjelder forholdet mellom pbl og forskriften knyttet til områdereguleringer og detaljreguleringer, tidspunktet for høring av planprogram og overtredelsesgebyr ved brudd på regelverket om konsekvensutredning.

Nedenfor vil vi forsøke å kommentere noen av de viktigste endringene og andre ting vi mener er viktige, både i forskriften og pbl. Før denne gjennomgangen ønsker vi å peke på at høringsdokumentet, med alle forslagene med begrunnelser, er svært tidkrevende og vanskelig å sette seg inn. Dette gjør at det er vanskelig å få den fulle oversikten over alle sammenhengene og konsekvensene av forslagene. Dette gjør også at faren for misforståelser og feiltolkninger er stor, noe som igjen er utfordrende i forhold til medvirkning og demokrati.

3. Kommentarer til forslagene

3.1 Forslag til ny KU-forskriften

Konsekvensutredningens betydning

I formålsparagrafen, § 1 *Forskriftens formål og virkeområde*, sies det at «*Formålet med bestemmelsene om konsekvensutredninger er å sikre at hensynet til miljø og samfunn blir tatt i betraktning under forberedelsen av planer og tiltak,*».

Selv om dette er en videreføring i ordlyden fra gjeldende forskrifter, mener vi at formuleringen «*hensynet til miljø og samfunn blir tatt i betraktning*» er for svakt. Vi mener hensynet til miljø og samfunn ikke bare skal bli tatt i betraktning, men må være en grunnleggende premiss for all planlegging og tiltak. Vi mener derfor formålet på strammes opp i samsvar med viktigheten av dette og i tråd med formålsparagrafen i pbl som sier at «*loven skal fremme bærekraftig utvikling til det beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner*».

I § 15 *Sluttbehandling av saken og vedtak* står det blant annet at «*ansvarlig myndighet skal ved behandling av planen eller tiltaket ta tilbørlig hensyn til konsekvensutredningen og innkomne uttalelser*». Norsk Friluftsliv mener det samme må gjelde for denne paragrafen som for § 1. Hensynet til miljø og samfunn må være en grunnleggende premiss og ikke bare noe en skal ta tilbørlig hensyn til. Ordlyden i paragrafen må derfor ta dette på alvor, og det må gå klart fram at hvis konsekvensene er vesentlige for miljø og samfunn skal ikke tiltaket gjennomføres.

Ansvar for vurderingen av nødvendigheten av en KU

I følge § 2 *Forslagsstiller etter forskriften* er det forslagsstiller som skal vurdere om planen omfattes av KU (§§ 4 og 5). Vi mener det er riktig at det er forslagsstiller som skal vurdere dette, men vi mener at det er behov for at ansvarlig myndighet vurderer om forslagsstiller har vurdert riktig for å hindre feil beslutninger.

For § 5 forstår vi det slik at §§ 6 og 7 ivaretar dette behovet for at ansvarlig myndighet skal gjøre en vurdering av om forslagsstiller har gjort en riktig vurdering angående behovet for KU, (gjelder alle tiltak etter Vedlegg II). De opplysningene som skal legges fram skal være i henhold til Vedlegg II.A. I Vedlegg II.A står det i første ledd at «*dersom det er relevant, skal forslagsstiller ta hensyn til vedlegg III i følgende beskrivelse*». Vi finner denne formuleringen underlig da både tiltakene i § 5 a og § 5 b skal vurderes etter kriteriene i Vedlegg III. Her mener vi det er et klart behov for en klargjøring.

Når det gjelder vurderinger om et tiltak faller inn under § 4, ser vi ikke at det finnes en bestemmelse om dette. Vi mener det også her sannsynligvis er behov for at ansvarlig myndighet har en rolle i å vurdere behovet for KU.

Rolleforståelse og fagkunnskap

I § 3 *Ansvarlig myndighet etter forskriften* foreslås det blant annet følgende: «*Ansvarlig myndighet skal ved behandling etter forskriften opptre objektivt og ha tilstrekkelig fagkunnskap. Dersom ansvarlig myndighet samtidig er forslagsstiller, skal de to rollene så langt det er mulig holdes administrativt adskilt*». Vi opplever at kommuner både sammenblander rollene som ansvarlig myndighet og forslagsstiller og svært ofte mangler fagkunnskap og kapasitet. Dette er derfor en svært viktig bestemmelse som vi støtter, men det er avgjørende at dette følges opp i praksis hvis den skal ha den betydningen den er ment å ha.

Forholdet mellom KU for kommuneplanens arealdel og KU for konkrete tiltak

I § 4 *Planer og tiltak som alltid skal konsekvensutredes* gjøres det klart at kommuneplanens arealdel alltid skal konsekvensutredes. I den gjeldende forskriften er det imidlertid vanskelig å forstå hva som kreves av en KU for kommuneplanens arealdel, selv etter å ha lest «*Veileder, Konsekvensutredninger, Kommuneplanens arealdel*» utgitt av Miljøverndepartementet, nå KLD. Det er vanskelig å se at dette har blitt klarere i forslag til ny forskrift. Det er derfor behov for å tydeliggjøre hva som kreves av en KU for kommuneplanens arealdel i den nye forskriften, jf det vi skriver i avsnittet under.

For å sikre at regulering av større områder til utbyggingsformål, som ikke er samsvar med kommuneplans arealdel, fortsatt dekkes opp, er regulering av hyttefelt og nye boligområder tatt inn i vedlegg I. Det er positivt at dette tas inn vedlegg I, men problemet er, som vi skriver ovenfor, at kravene til KU for kommuneplanens arealdel er uklar, slik at hyttefelt og nye boligområder som er i samsvar med kommuneplanens arealdel slipper unna med en overfladisk konsekvensvurdering. Vi har sett konkrete eksempler på at store nye hytteområder slipper unna med overfladiske konsekvensvurderinger i kommuneplans arealdel, nettopp på grunn av utbyggingsområdet ikke strider mot kommuneplanen og derfor ikke trenger en KU i tråd med forskriftens Vedlegg IV.

Norsk Friluftsliv mener det derfor må komme klart fram at KU-forskriftens *Vedlegg IV om innhold i konsekvensutredningen* gjelder for kommuneplanens arealdel for nye områder som tas inn, slik at en forslagsstiller ikke slipper unna med en overfladisk konsekvensvurdering på kommuneplannivå for utbygginger i nye områder. Hvis ikke KU i kommuneplanens arealdel er gjort etter Vedlegg IV (noe vi mener bør gjøres) må det være et klart krav om at dette gjøres i forbindelse med reguleringsplan. Formuleringen i forskriftens fjerde ledd siste setning «*Det skal i*

konsekvensutredningen av arealdelen redegjøres for hvilke forhold som skal avklares og behyses nærmere i senere regulering av områder, jf plan- og byggingsloven § 11-9 nr 8» blir derfor for vag og utydelig og må tydeliggjøres i tråd med det vi skriver ovenfor.

Når det gjelder § 5 *Planer og tiltak som skal konsekvensutredes dersom de kan få vesentlige virkninger* får vi samme problemstillingen som i § 4 angående hva som kreves til KU i kommuneplanens arealdel. Der reguleringsplanen ikke er i strid med kommuneplanens arealdel og det konkrete tiltaket er konsekvensutredet i kommuneplanens arealdel eller i en tidligere plan, er det ikke krav til KU. Dette er ikke tilfredsstillende, og vi vises til avsnittet over om § 4 for hvordan dette bør håndteres.

Sanksjoner

I ny § 19 *Overtreddelsesgebyr* foreslås det at forslagsstiller kan ilegges et overtredelsesgebyr ved forsettlig eller uaktsomt å gi mangelfulle, uriktige eller villedende opplysninger om tiltaket og dets virkninger. Videre sier § 19 at sanksjoner skal følge av den loven planen eller tiltaket behandles etter.

Norsk Friluftsliv mener det er viktig at forslagstiller kan stilles til ansvar for sine handlinger og støtter dette forslaget.

Nye vedlegg

Vedlegg III Vurdering av vesentlige virkninger og *Vedlegg IV Innhold i konsekvensutredningen* er fullstendig omarbeidet med bakgrunn i revidering av EU direktiv. Det er vanskelig å vurdere om det reelle innholdet er vesentlig endret eller om dette kun er en ren omarbeiding.

Vi ser at det i Vedlegg IV ikke lenger stilles krav til at KU skal redegjøre for planen eller tiltakets forhold til nasjonale miljømål, stortingsmeldinger eller lignende, kommunale planer og nasjonale planer som relevant for planen eller tiltaket m.m., jf bokstav a strekpunkt 4 (i begge gjeldende forskrifter). Norsk Friluftsliv mener det er viktig at planer og tiltak sees i en større sammenheng og hvilke virkninger disse har i forhold til eksisterende mål og planer. Vi mener derfor innholdet i dette strekpunktet må innarbeides i det nye Vedlegg IV.

Det er stort fokus på friluftsliv og friluftslivets betydning for folkehelsen. I den forbindelse er det fra myndighetenes side stort fokus på friluftsliv i nærmiljøet. Det er derfor viktig og bra at punktet «nærområder som er viktig for friluftsliv» er tatt med i Vedlegg III.

Utover dette forutsetter vi at innholdet i de nye forskriftene ikke har utelatt viktige momenter fra de gjeldende forskriftene slik at framtidige konsekvensutredninger blir på minst samme nivå som i dag. Dette er viktig for å sikre en bærekraftig utvikling i tråd med pbls formålsparagraf.

Andre forslag

Tiltak etter energi-, vannressurs, eller vassdragsreguleringsloven: Det foreslås i § 5 at tiltak etter disse tre lovene skal behandles etter i samsvar med bestemmelsene i §§ 12 til 16 uten nærmere forhåndsvurdering etter § 7 *Vurdering av tiltak etter § 5 første ledd bokstav b*, selv om de står oppført i Vedlegg II. Konsekvensutredningen skal for disse tiltakene tilfredsstillende § 11 og Vedlegg IV.

Norsk Friluftsliv mener det er bra at disse tiltakene skal konsekvensutredes uten en forhåndsvurdering etter § 7. En enklere løsning enn å ta disse inn som et unntak i § 5 kan være å flytte disse tiltakene fra Vedlegg II til Vedlegg I som inneholder tiltak som alltid skal konsekvensutredes.

Treslagsskifte: Det foreslås for punktet som gjelder Skogreising og treslagsskifte i Vedlegg II, nr 1 bokstav c at treslagsskifte skal tas ut. Dette begrunnes blant annet med at treslagsskifte ikke inngår i EU-direktivet og at ESA ikke aksepterer størrelse alene som grunnlag for å avgrense hvilke Vedlegg II-tiltak om må vurderes nærmere.

Treslagsskifte kan ha store negative konsekvenser for natur og friluftsliv. Vi mener at treslagsskifte sannsynligvis ikke er et godt klimatiltak, men som notatet beskriver er det satt i gang en forsøksordning med skogreising som klimatiltak der treslagsskifte er omfattet. Vi mener derfor at treslagsskifte fortsatt bør være en del av KU-forskriften.

Vernetiltak større enn 250 km²: I Vedlegg I foreslås det at kravet om KU i forbindelse med verneforslag over 500 km² reduseres til verneforslag over 250 km². Vi ser ingen store problemer med dette.

Uttak av torv: I Vedlegg I foreslås det at kravet om KU i forbindelse med uttak av torv over 1.500 dekar reduseres til uttak av torv over 200 dekar. Torvuttak under 200 dekar skal

konsekvensutredes dersom det kan få vesentlige virkinger, jf Vedlegg II. Vi mener dette er meget positivt og støtter forslaget.

3.2 Forslag til endringer i pbl

KU knyttet til områdereguleringer og detaljreguleringer

Det foreslås å oppheve bestemmelser om konsekvensutredninger knyttet til områdereguleringer og detaljreguleringer i § 12-2 og § 12-3. Begrunnelsen for dette er at dette går utover kravene som stilles i EU-direktivene og at det er en viss overlapp mellom pbl og KU-forskriften.

At bestemmelsen går utover kravene i EU-direktivene mener vi i seg selv ikke er noe argument. Det som er viktig er om en slik endring vil svekke kunnskapsgrunnlaget i forhold til dagens regelverk når planer og tiltak vedtas.

Overlapp mellom loven og forskriften kan være forvirrende. Det kan derfor være nyttig å rydde opp i dette. Det er imidlertid viktig at dette ikke svekker kravet til kunnskapsgrunnlaget i forhold til dagens regelverk når planer og tiltak vedtas.

Som vi har skrevet ovenfor er det viktig at det stilles krav til at KU for ny områder, som tas inn i kommuneplanens arealdel, er i samsvar med KU-forskriftens Vedlegg IV hvis den skal kunne erstatte en KU for områderegulering og detaljregulering. Hvis det ikke blir tilfelle, må det stilles krav om at det må gjennomføres en KU etter Vedlegg IV for områderegulering og detaljregulering. Dette må gå klart fram av KU-forskriften.

Bestemmelser om tidspunkt for høring av planprogram

I gjeldende bestemmelser, §§ 4-1, 11-13 og 12-9, er det et krav om at forslag til planprogram skal sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn senest samtidig med varsling om planoppstart. Departementet mener i de fleste tilfeller at dette er hensiktsmessig, men at det for eksempel i større veiprosjekter kan være hensiktsmessig å varsle planoppstart før høring av planprogram. Da kan det gjennom varsling av oppstart blant annet gis muligheter til innspill til planprogrammet.

Departementet foreslår derfor at ordlyden i §§ 4-1, 11-13 og 12-9 endres fra «senest samtidig med» til «normalt samtidig med». Norsk Friluftsliv mener imidlertid at varsel om oppstart normalt burde vært sendt ut før planprogrammet sendes på høring. Dette vil gi større muligheter

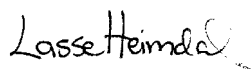
for å komme tidlig inn i saker og vil gi muligheter for innspill til planprogrammet før det sendes på høring.

Ny bestemmelse om overtredelsesgebyr

Det foreslås en ny bestemmelse i pbl slik at det kan gis overtredelsesgebyr ved brudd på regelverket om konsekvensutredninger. Norsk Friluftsliv mener det er viktig med en slik mulighet og støtter forslaget om en ny § 32-8.

Vennlig hilsen

Norsk Friluftsliv



Lasse Heimdal
generalsekretær



Hans Erik Lerkelund
rådgiver