



Oslo, 15. september 2017

Til: Fylkesmannen i Buskerud

Sendes: Flå kommune

Områdereguleringsplan Turufjell - klage på kommunestyrets vedtak

Vi viser til e-post av 21. august 2017 fra Flå kommune med melding om planvedtak av 17.8.2017 i Flå kommunestyre for områdereguleringsplan for Turufjell.

Vi viser også til tidligere uttalelser og klager fra Forum for natur og friluftsliv (FNF) Buskerud og Norsk Friluftsliv til saken om Turufjell, både til kommuneplanen og områdereguleringsplanen.

Forum for natur og friluftsliv Buskerud er et samarbeidsforum mellom 11 natur- og friluftslivsorganisasjoner i Buskerud. Formålet er å styrke organisasjonenes arbeid med å ivareta natur- og friluftslivsinteressene i aktuelle saker. Norsk Friluftsliv er en paraplyorganisasjon for 16 friluftslivsorganisasjoner i Norge med til sammen rundt 920.000 medlemskap. Norsk Friluftsliv har blant annet som oppgave å ivareta allemannsretten, herunder naturgrunnlaget for å drive friluftsliv.

FNF Buskerud og Norsk Friluftsliv vil med dette klage på tre forhold i vedtaket til områdereguleringen for Turufjell:

1. Planvedtak i strid med nasjonale mål og interesser for arealforvaltningen.
2. Manglende konsekvensutredning ved vesentlige arealendringer fra kommuneplanen.
3. Manglende medvirkning i forbindelse med oppstart og kunngjøring av arbeidet med områdereguleringsplanen.

Klagen sendes i medhold av § 12-12 tredje ledd i plan- og bygningsloven og § 28 første ledd i forvaltningsloven. Klagen stiles til Fylkesmannen i Buskerud, men sendes til Flå kommune for behandling.

FNF Buskerud og Norsk Friluftsliv ber om at klagen får oppsettende virkning slik at eventuelle anleggsarbeider ikke starter før klagen er behandlet.



Saken

Flå kommune har i 2015 og 2016 hatt forslag til kommuneplanens arealdel to ganger ute til offentlig ettersyn. I den forbindelse har kommunen mottatt en lang rekke med høringsuttalelser fra organisasjoner og enkeltpersoner, herunder FNF Buskerud og Norsk Friluftsliv. Svært mange av disse har kommet med sterkt kritiske kommentarer til forslaget om utbygging i området Turufjell. Fylkesmannen hadde også klare og sterke anbefalinger om ikke å åpne dette området for utbygging av hensyn til natur- og friluftslivsinteresser. I tillegg fremmet Buskerud fylkeskommune innsigelse mot forslaget om utbygging i dette området av de samme grunnene.

Til tross for den klare og sterke anbefalingen fra fylkesmannen, innsigelsen fra fylkeskommunen og den sterke motstanden fra en rekke organisasjoner og enkeltpersoner mot disse planene, valgte kommunen å legge dette området ut til utbygging når de vedtok arealdelen til kommuneplanen i mai i 2016.

Umiddelbart etter vedtaket av kommuneplanens arealdel i mai 2016 startet kommunen opp arbeidet med områdereguleringen for området, og kommunen kunngjorde oppstart og sendte forslag til planprogram ut til offentlig ettersyn i juni 2016. Forslag til områdereguleringsplan ble sendt på høring i april 2017. Endelig plan ble vedtatt av kommunestyret 17.8.2017 uten at det i vesentlig grad er tatt hensyn til nasjonale eller viktige regionale interesser eller innspill og kommentarer.

1. Planvedtak i strid med nasjonale mål og interesser for arealforvaltningen

FNF Buskerud og Norsk Friluftsliv mener den vedtatte områdereguleringsplanen er i strid med nasjonale og regionale mål og interesser for arealforvaltningen, og klager derfor på dette vedtaket, jf § 12-12 i plan- og bygningsloven¹.

Etter vår vurdering har ikke kommunen fulgt opp det ansvaret kommunen har som planmyndighet for å ivareta nasjonale og regionale mål og interesser i kommuneplanen for Turufjell. Den manglende ivaretagelsen av nasjonale og regionale mål og interesser er videreført i områdereguleringsplanen. Vi begrunner dette nærmere nedenfor.

Med bakgrunn i nasjonale og regionale mål og interesser har Fylkesmannen i Buskerud kommet med sterke faglige råd og anbefalinger i forbindelse med første gangs høring av kommuneplan. Fylkesmannen skrev blant annet:

¹ Kommunestyrets vedtak om kommuneplan kan ikke påklages, jf plan- og bygningslovens § 11-15, mens kommunestyrets endelige vedtak om reguleringsplan kan påklages, jf plan- og bygningslovens § 12-12. Manglende oppfølging av plikten kommunen har til å ta hensyn til overordnede statlige eller regionale interesser i sin planlegging ble derfor ikke påklaget etter kommunestyrets vedtak om kommuneplan, men påklages nå ved endelig vedtak om områdereguleringsplan.



«På bakgrunn av sentrale og regionale føringer om planlegging av fritidsbebyggelse og med vekt på en bærekraftig arealforvaltning, vil Fylkesmannen sterkt fraråde de foreslåtte utbyggingsområdene ved Turuffjell.

Området består i dag av et større sammenhengende naturområde som ligger mellom hytteområdene ved Skardsdalen og Veneli. Området er uberørt fra tekniske inngrep (hvis en ser bort fra høyspenningstraseen) og utbygging her vil medføre at inngrepsfrie naturområder (INON-områder) blir redusert. Videre er noen av hyttefeltene plassert over tregrensa og i åpne landskapsrom med sårbare myr- og våtmarksområder hvor inngrepene vil medføre at landskapets karakter vil endres betraktelig. Dette mener vi er ubeldig og ikke i tråd med nasjonale eller regionale føringer for forvaltning av fjellområdene.»

Videre skriver fylkesmannen i sin konklusjon:

«Fylkesmannen fremmer ikke innsigelse til ovennevnte forslag til arealendringer ut fra nasjonale og viktige regionale miljøinteresser. Bakgrunnen for dette er at det lokale selvstyret i planleggingen er styrket og at kommunen har fått et større ansvar for å sikre nasjonale og viktige regionale interesser i sin planlegging. Vi ber derfor kommunen om å ta en grundig gjennomgang av våre innspill når planforslaget skal til 2. gangs behandling og sluttbehandling i kommunestyret.»

I konklusjonen skriver Fylkesmannen at de ikke fremmer innsigelse fordi kommunen har fått større ansvar for å sikre nasjonale og viktige regionale interesser i sin planlegging. Bakgrunnen for denne konklusjonen er regjeringens *Rundskriv H-2/14 Retningslinjer for innsigelse i plansaker etter plan- og bygningsloven* der det blant annet står at fylkeskommunens og statlige fagmyndigheters oppgave er først og fremst å formidle nasjonale og regionale mål og retningslinjer gjennom faglige råd og merknader og at de skal vise stor varsomhet med å overprøve kommunestyrets politiske skjønn i lokale saker. Samtidig slår rundskrivet utvetydig fast at kommunen har plikt til å ta hensyn til overordnede statlige eller regionale interesser i sin planlegging.

FNF Buskerud og Norsk Friluftsliv mener derfor Flå kommune ikke har oppfylt den utvetydige plikten kommunen har til å ta hensyn til overordnede statlige eller regionale mål og interesser i sin planlegging, jf Rundskriv H-2/14. Jf også § 1-1 og § 11-1 i plan- og bygningsloven der det blant annet står:

§ 1-1 formålsparagraf

Loven skal fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner.

§ 11-1 kommuneplan andre ledd

Kommuneplanen skal ivareta både kommunale, regionale og nasjonale mål, interesser og oppgaver, og bør omfatte alle viktige mål og oppgaver i kommunen.

Nedenfor redegjør vi for dokumenter som sier noe om nasjonale og regionale mål og interesser som vi mener ikke er blitt fulgt opp:



- I **Veileder T-1450 Planlegging av fritidsbebyggelse** fra Miljøverndepartementet står det blant annet at ny hyttebygging bør unngås i følgende områder av hensyn til blant annet naturverdiene:
 - *Store sammenhengende områder uten større tekniske inngrep, stor grad fjellområder/ snaufjell.*
 - *Nærområder til nasjonalparker eller landskapsvernområder der hyttebygging vil gi press mot sårbare naturverdier.*

- I **Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging** fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet, vedtatt ved kongelig resolusjon 12. juni 2015 står det blant annet: *Fylkeskommunene og kommunene identifiserer viktige verdier av naturmangfold og landskap, friluftsliv, kulturminner og kulturmiljø, og ivaretar disse i regionale og kommunale planer.*

- I **Meld. St. 18 (2015-2016) Friluftsliv - Natur som kilde til helse og livskvalitet** står det blant annet: *«Økende arealinngrep har ført til en gradvis reduksjon av store, sammenhengende naturområder med villmarkspreget. Oppstykkningen av de sammenhengende naturområdene skjer bit for bit over hele landet, men det er i Sør-Norge det er størst knapphet på slike områder». Som følge av dette vil regjeringen: «Bedre veiledningen om helhetlig planlegging i fjellområdene, der utarbeidelse av en statlig planretningslinje for deler av fjellområdene kan være en aktuell modell».*

- I **Meld. St 14 (2015-2016) Natur for livet – Handlingsplan for naturmangfold** står det blant annet: *«I og med at arealendring fortsatt er den største negative påvirkningen på natur i Norge, vil regjeringen arbeide for at naturbetydning fortsatt blir innarbeidet og vektlagt i relevante beslutninger. Dette gjelder der avgjørelser tas av statlige myndigheter, men ikke minst der kommunen utover sitt arealforvalteransvar etter plan- og bygningsloven».*

- I **Rundskriv T2/16 Nasjonale og vesentlige regionale interesser på miljøområdet – klargjøring av miljøforvaltningens innsigelsespraksis** fra Klima- og miljødepartementet står det blant annet *«At innsigelse skal vurderes når foreslått ny arealbruk i planforslaget vil komme i konflikt med: Naturområder som i kraft av sin størrelse, urørtbet, beliggenhet og sammenheng er viktige for arealkrevende arter, som regional økologisk infrastruktur, for klimatilpassing og friluftsliv.»*

2. Manglende konsekvensutredning ved vesentlige arealendringer fra kommuneplanen

I områdereguleringsplanen er det gjort vesentlige endringer fra kommuneplanens arealdel. I høringsdokumentet, datert 6.4.2017, går det fram at områdereguleringsplanen har så store avvik fra kommuneplanens arealdel at det må foretas en konsekvensutredning av planen etter *Forskrift om konsekvensutredninger for planer etter plan- og bygningsloven* (KU-forskriften), jf § 12-2 tredje ledd og § 4-2 andre ledd i plan- og bygningsloven. Det konkluderes samtidig med at vedtatt planprogram tilfredsstiller kravene fastsatt i KU-forskriften.



Som både FNF Buskerud og Norsk Friluftsliv har skrevet i våre høringsuttalelser til områdereguleringsplanen, mener vi at det ikke framkommer vesentlig ny kunnskap i konsekvensutredningen til områdereguleringen i forhold til det som var kjent fra før i forbindelse med utarbeidelsen av kommuneplanens arealdel.

FNF Buskerud og Norsk Friluftsliv mener at konsekvensutredningen ikke tilfredsstillende de krav som stilles til en konsekvensutredning for en så omfattende områderegulering. Vi klager derfor på manglende konsekvensutredningen til områdereguleringsplanen, jf § 4-2 andre ledd i plan- og bygningsloven og § 2 i dagjeldende *Forskrift om konsekvensutredninger for planer etter plan- og bygningsloven*. I forskriftens §§ 7, 9 og 10, samt vedlegget IV redegjøres det for konsekvensutredningens innhold, behov for tilleggsutredninger og hvilke hensyn som skal tas til konsekvensutredningen.

I Norsk Friluftslivs krav om ugyldig vedtak på grunn av saksbehandlingsfeil i forbindelse med kommuneplanen, datert 22.12.2016, redegjøres det nærmere for manglende ved konsekvensutredningen, se vedlegg. Denne redegjørelsen mener vi i all hovedsak også er relevant for konsekvensutredningen til områdereguleringsplanen.

Vi mener klagen er prinsipiell da den vil få betydning for hva som kan godtas som en konsekvensutredning etter KU-forskriften for et så stort naturområde.

3. Manglende medvirkning i forbindelse med oppstart og kunngjøring av arbeidet med områdereguleringsplanen

Norsk Friluftsliv klagede 8. september 2016 på manglende medvirkning i forbindelse med oppstart og kunngjøring av reguleringsplanen for Turufjell. Denne klagen ble ikke tatt til følge av kommunen og ble oversendt Fylkesmannen i Buskerud for behandling. Fylkesmannen i Buskerud har i sin behandling ikke foretatt en realitetsbehandling av klagen da det formelt sett ikke forelå noe vedtak å klage på, jf forvaltningslovens § 34. Med Flå kommunens vedtatte områdereguleringsplan foreligger det et enkeltvedtak som kan påklages av parter og andre med rettslig klageinteresse i henhold til plan- og bygningsloven § 12-12 tredje ledd.

FNF Buskerud og Norsk Friluftsliv velger å fremme denne klagen på nytt da vi mener det er prinsipielt viktig at kommuner og andre offentlige myndigheter er seg bevisst det ansvaret de har får å sørge for medvirkning fra sivilsamfunnet i henhold til lover og regler.

I juni 2016, kort tid etter at kommunens arealdel ble vedtatt, kunngjorde kommunen oppstart av reguleringsplanarbeidet og sendte forslag til planprogram ut til offentlig ettersyn. Dette ble gjort uten at organisasjoner og enkeltpersoner som hadde uttalt seg kritisk til utbyggingsplanene i Turufjell fikk dette tilsendt direkte. I tillegg ble dette sendt ut i juni, med uttalelsesfrist 15. august. Dette er i en periode der organisasjoner og andre har liten arbeidskapasitet til å følge opp slike saker.

I plan- og bygningsloven står det blant annet følgende om medvirkning:



§ 5-1. Medvirkning

Enhver som fremmer planforslag, skal legge til rette for medvirkning. Kommunen skal påse at dette er oppfylt i planprosesser som utføres av andre offentlige organer eller private.

§ 5-2. Høring og offentlig ettersyn

Når loven her bestemmer at et planforslag skal sendes på høring, skal forslaget sendes til alle statlige, regionale og kommunale myndigheter og andre offentlige organer, private organisasjoner og institusjoner, som blir berørt av forslaget, til uttalelse innen en fastsatt frist.

For å utdype hva medvirkning i henhold til plan- og bygningsloven er, har Kommunal- og moderniseringsdepartementet utarbeidet en veileder: «*Medvirkning i planlegging. Hvordan legge til rette for økt deltakelse og innflytelse i kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven*». I denne veilederen står det blant annet:

- «*Åpenhet i planarbeidet innebærer at alle, enten som direkte berørt eller interessent, skal ha lik tilgang til nødvendig informasjon for å ivareta sine interesser eller komme med sine meninger. Åpenhet er i seg selv en forutsetning for at berørte parter skal ha tillitt til plansystemet.*»
- «*Informasjon om planprosessen og gode former for varsling eller invitasjon til prosessen gir folk flest mulighet til å påvirke planleggingen. Målgruppebasert, tidsriktig og saklig informasjon ved oppstart og underveis er viktig for at berørte og interesserte deltakere skal få en tilstrekkelig mulighet til å være aktiv i planleggingen.*»

FNF Buskerud og Norsk Friluftsliv forutsetter at §§ 5-1 og 5-2 gjelder alle stadier i en planprosess, herunder høring av planprogram i henhold til § 12-9. Vi mener derfor det ikke er juridisk holdbart når kommunen i sitt svar til Norsk Friluftsliv, jf e-post av 30.8.2016, henviser til § 12-9 der andre interessenter som organisasjoner og enkeltpersoner ikke er spesifikt nevnt.

Vi mener det ikke kan komme som noen overraskelse for kommunen at de aller fleste som uttalte seg kritisk til kommuneplanens arealdel om utbyggingsplanene i området Turufjell, også ønsker å følge denne saken videre og fremme sine meninger og interesser. FNF Buskerud og Norsk Friluftsliv mener kommunens manglende varsling og utsending til alle interessenter er et direkte brudd på plan- og bygningslovens §§ 5-1 og 5-2 om medvirkning.

Vi mener også at kunngjøringen og utsendingen av forslag til planprogram i juni med uttalelsesfrist 15. august er i strid med § 5-1 i pbl som blant annet sier at «*enhver som fremmer et planforslag skal legge til rette for medvirkning*». Sommeren er den perioden organisasjoner og enkeltpersoner har minst kapasitet til å følge opp slike saker, og en uttalefrist 15. august er derfor ikke å legge til rette for medvirkning.



Konklusjon

FNF Buskerud og Norsk Friluftsliv mener Flå kommunens behandling av områdereguleringen for Turufjell er av svært prinsipiell betydning av flere årsaker. Vi har derfor valgt å klage på Flå kommunes manglende oppfølging på tre områder:

1. Hensyn til nasjonale mål og retningslinjer,
2. nødvendig konsekvensutredning og
3. manglende medvirkning.

Vi anser på dette grunnlaget områdereguleringsplanen for Turufjell, vedtatt av kommunestyret 17.8.2017, er ugyldig og at en eventuell planprosess må gjennomføres på nytt.

Med vennlig hilsen

Forum for natur og friluftsliv Buskerud

Thomas André T. Sveri
koordinator

Norsk Friluftsliv

Hans Erik Lerkelund
fagsjef naturforvaltning

Vedlegg:

- 22.1.2016. Behandling av konsekvensutredning til kommuneplan i Flå kommune – krav om ugyldig vedtak på grunn av saksbehandlingsfeil. (Fra Norsk Friluftsliv til Flå kommune, klageinstans Fylkesmannen i Buskerud)

Oslo, 22. desember 2016

Klageinstans: Fylkesmannen i Buskerud

Til: Flå kommune

Behandling av konsekvensutredning til kommuneplanens arealdel i Flå kommune – krav om ugyldig vedtak på grunn av saksbehandlingsfeil

Vi viser til vedtak i kommunestyremøte 20.4.2016, av kommuneplanens arealdel for Flå kommune, med konsekvensutredning for Turufjell. Vi viser også til vår uttalelse, datert 18.2.2016, til 2. gangs offentlige høring av kommuneplanens arealdel.

Innledning

Norsk Friluftsliv er en paraplyorganisasjon for de 16 største friluftslivsorganisasjoner i Norge med til sammen rundt 950.000 medlemskap. Norsk Friluftsliv har blant annet som oppgave å ivareta allemannsretten, herunder naturgrunnlaget for å drive friluftsliv.

Norsk Friluftsliv mener Flå kommune har gjort en saksbehandlingsfeil, ved at kommunen etter vår vurdering ikke har oppfylt kravene som gjelder for konsekvensutredninger av kommuneplanens arealdel, jf. plan- og bygningsloven (pbl) kapittel 4, om generelle utredningskrav, og Forskrift om konsekvensutredning for planer etter plan- og bygningsloven (KU-forskriften). Vedtaket til kommuneplanens arealdel for Flå kommune er derfor etter vår oppfatning ugyldig, og har dermed ikke rettsvirkning, jf. pbl § 11-6. For endring og oppheving av planen gjelder samme bestemmelser som for utarbeiding av ny plan, jf. pbl § 11-17. Vi viser for øvrig til forvaltningsloven § 28, om Norsk Friluftslivs rettslige klageinteresse i saken, og § 34 om klageinstansens kompetanse. Det vektlegges her at det foreligger saksbehandlingsfeil, slik at saken gjelder rettsanvendelsen og ikke kommunens frie skjønn. Det vektlegges også at saksbehandlingsfeilen har virket bestemmende på vedtakets innhold, jf. forvaltningsloven § 41. For ordens skyld viser vi også til forvaltningsloven § 35, som omhandler ugyldige vedtak. For øvrig viser vi til pbl § 3-2, om ansvar og bistand i planleggingen. Med hjemmel i de nevnte bestemmelsene krever Norsk Friluftsliv at Flå kommune varsler ny planoppstart for kommuneplanens arealdel, og gjennomfører konsekvensutredninger i tråd med regelverket.

Fylkesmannen i Buskerud er klageinstans, men klagen sendes til Flå kommune for behandling.

Bakgrunnen for kravet

Flå kommune vedtok i kommunestyret den 20.4.2016 kommuneplanens arealdel for Flå kommune. I denne planen ble det vedtatt å legge ut området Turufjell til utbyggingsformål. Området som er på ca. 13.700 dekar er avsatt til fritidsbebyggelse, herunder hytter for salg og utleie, idrettsanlegg, næring og LNF. Tilsammen er det planlagt en utbygging på mellom 1.800 og 2.000 hytter, alpinanlegg og næring/turisme, i et nytt område i kommuneplanen.

Til kommuneplanens arealdel ble det utarbeidet et dokument med planbeskrivelse og konsekvensutredning (*Arealdel av kommuneplanen 2015-2027, Planbeskrivelse og konsekvensutredning, Flå kommune, datert 30.6.2015*). I dette dokumentet er det etter vår oppfatning kun gitt en kort og overfladisk konsekvensvrdering av ulike forslag i kommuneplanen, herunder Turufjell.

Norsk Friluftsliv mener at konsekvensutredningen, som er gjort til kommuneplanens arealdel, og henvist til i planprogrammet til Områdeplan for Turufjell, ikke er i samsvar med pbl § 4-2 og KU-forskriften §§ 2b, 7, 8, 9, og 10 og vedlegg IV.

I forbindelse med behandlingen av kommuneplanens arealdel ble det uttalt at det skulle gjøres en grundig konsekvensutredning i forbindelse med reguleringsplanen, jf. dokumentet *Kommuneplanens arealdel. Rullering av utmarksdelen for Flå. Kommunestyrets sluttbehandling (Arkivsak-dok. 14/00116-211)* der det på side 19 blant annet står:

Når det gjelder forholdet til truede arter så vil dette bli grundig vurdert i områdereguleringsplanen der dette er et av flere tema som må konsekvensutredes.

Dette å skyve utredningskravet til områdeplanen er i utgangspunktet i strid med kravet om planbeskrivelse med konsekvensutredning for nye utbyggingsområder i kommuneplanens arealdel, jf. pbl § 4-2 og KU-forskriften.

I tillegg har kommunen foretatt en sirkelreferanse fra kommuneplan til områdeplan, og dernest fra områdeplan tilbake til kommuneplan, slik at man unngår å foreta en konsekvensutredning. I planprogrammet for områdereguleringen av Turufjell står det (side 5 punkt 2.3): *«I forbindelse med arealdelen av kommuneplanen ble området konsekvensutredet. Under arbeidet med planprogrammet der en har sett på foreløpige skisser for utbygging og utredningstemaer har en kommet fram til at områdereguleringen ikke innebærer vesentlige endringer av vedtatt kommuneplan. Det er derfor ikke behov for en egen konsekvensutredning. Kommunen har bekrefet dette i oppstartsmøtet».*

Prinsipielt viktig sak

Norsk Friluftsliv mener denne saken er prinsipielt viktig på flere måter, både fordi den kan skape presedens for hvordan lovverket skal tolkes og anvendes, og hvor omfattende en konsekvensutredning av planens virkninger for miljø og samfunn skal være i forbindelse med store utbygginger i nye områder. I tillegg oppstår det et spørsmål til denne konkrete saken, slik Flå kommune har tolket regelverket, på hvilket nivå konsekvensutredningen skal gjennomføres.

For Norsk Friluftsliv er denne saken prinsipielt viktig på nasjonalt nivå, fordi den berører et stort naturområde som er særlig viktig for utøvelsen av friluftsliv. I tillegg er en utbygging av et slikt område i konflikt med nasjonale og internasjonale klima- og miljømål, jf. både klimagassutslipp og tap av naturmangfold. Derfor kreves det en grundig beskrivelse og konsekvensutredning av planens virkninger i tråd med regelverket. Dette begrunnes nærmere nedenfor.

Begrunnelse

Plan og bygningsloven (pbl)

I formålsparagrafen i pbl, § 1-1, står det blant annet: *Loven skal fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner.* Bærekraftig utvikling skal derfor legges som en grunnleggende premiss for all planlegging og er førende for de beslutninger og vedtak som gjøres, noe som etter vår vurdering ikke er gjort i denne saken..

I § 4-2 Planbeskrivelse og konsekvensutredning står det følgende om konsekvensutredning:

Alle forslag til planer etter loven skal ved offentlig ettersyn ha en planbeskrivelse som beskriver planens formål, hovedinnhold og virkninger, samt planens forhold til rammer og retningslinjer som gjelder for området.

For regionale planer og kommuneplaner med retningslinjer eller rammer for framtidig utbygging og for reguleringsplaner som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn, skal planbeskrivelsen gi en særskilt vurdering og beskrivelse - konsekvensutredning - av planens virkninger for miljø og samfunn.

Kongen kan gi forskrift om planprogram, planbeskrivelse og konsekvensutredninger, herunder om behandling av planer med grenseoverskridende virkninger.

Kommuneplanen for Flå kommune kommer inn under denne bestemmelsen (*for kommuneplaner som kan får vesentlige virkninger for miljø og samfunn, skal planbeskrivelsen gi en særskilt vurdering og*

beskrivelse – konsekvensutredning – av planens virkning for miljø og samfunn). For nærmere beskrivelse av hva som innholdsmessig ligger i begrepet konsekvensutredning, er det utarbeidet en forskrift med hjemmel i tredje ledd i § 4-2, *Forskrift om konsekvensutredninger for planer etter plan- og bygningsloven*.

Forskrift om konsekvensutredninger for planer etter plan- og bygningsloven (KU-forskriften)

§ 2. Planer som alltid skal behandles etter forskriften

Bokstav b) kommuneplanens arealdel

I denne paragrafen slås det fast at kommuneplanens arealdel alltid skal konsekvensutredes etter denne forskriften. Vi tolker det slik at dette skal gjelde på overordnet nivå i kommuneplanens arealdel, for nye utbyggingsområder, og det må gjelde for områderegulering dersom det ikke er utført på overordnet nivå. Det gjelder følgelig for utbygging i området Turufjell, noe vi mener ikke er oppfylt i tilstrekkelig grad, jf § 7, 8, 9, 10 og Vedlegg IV.

§ 7. Innhold i planforslag med konsekvensutredning

I denne paragrafen beskrives hvilke krav det stilles til konsekvensutredningen.

I § 7 første ledd står det:

Planforslag med konsekvensutredning skal utarbeides på bakgrunn av fastsatt planprogram og relevante krav til dokumentasjon gitt i denne paragrafen og vedlegg IV.

Det betyr at kommuneplanens arealdel for Flå kommune skal følge kravene i denne paragrafen og de krav som ligger i *Vedlegg IV Rammer for innhold i konsekvensutredningen*. Dette gjelder da også for området Turufjell.

Konsekvensutredningen for Turufjell, som ifølge Flå kommune, er utført i kommuneplanens arealdel, oppfyller etter vår mening ikke kravene i denne paragrafen (§ 7) og Vedlegg IV.

I § 7 andre ledd, første setning står det:

Konsekvensutredningen skal tilpasses plannivået og være relevant for de beslutninger som skal tas.

Dette betyr at konsekvensutredningen både skal tilpasses hva slags plan dette er og være relevant for den beslutningen som skal tas.

For et så stort tiltak som planene i Turfjell er, på rundt 13.700 dekar, mellom 1.800 og 2.000 hytter og alpinanlegg m.m., i et nytt område av kommuneplanens arealdel, må det etter vår vurdering stilles krav om konsekvensutredning i tråd med Vedlegg IV, for å være beslutningsrelevant. Vedlegg IV inneholder flere punkter som ikke er utredet i det hele tatt, og mange er ikke utredet i tilstrekkelig grad. Eksempelvis skal det redegjøres for følgene av ikke å realisere planen (0-alternativet), og det skal redegjøres for forholdet til nasjonale miljømål, stortingsmeldinger eller liknende, kommunale, regionale og nasjonale planer som er relevante for den aktuelle planen, områder som er underlagt særlige restriksjoner, vern eller annet som følger av internasjonale avtaler eller traktater, samt relevante mål fastsatt gjennom rikspolitiske retningslinjer eller bestemmelser, statlige planretningslinjer eller bestemmelser, regionale planbestemmelser, og hvordan disse er tatt hensyn til m.m., jf KU forskriftens vedlegg, bokstav a.

I tillegg er det krav til utredning i KU-forskriftens vedlegg IV, bokstav b, av særskilte viktige temaer som skal gis en beskrivelse og vurdering av virkningene for miljø og samfunn. Disse punktene må også vurderes og beskrives i forhold til annet regelverk, som eksempelvis naturmangfoldloven, friluftsloven og kulturminneloven.

I § 7 andre ledd, andre og tredje setning står det:

Konsekvensutredningen skal ta utgangspunkt i foreliggende kunnskap og nødvendig oppdatering av denne. Der hvor slik kunnskap ikke foreligger om viktige forhold skal det i nødvendig grad innhentes ny kunnskap. Konsekvensutredningen, herunder feltundersøkelser, skal gjennomføres i henhold til anerkjent metodikk og utføres av personer med relevant faglig kompetanse.

Det stilles altså krav til at konsekvensutredningen tar utgangspunkt i foreliggende kunnskap og nødvendig oppdatering av denne. Foreliggende konsekvensutredning til kommuneplanens arealdel bygger kun på eksisterende kunnskap i ulike databaser.

I Flå kommunes konsekvensutredning, *punkt 3.6.4 Naturverdier*, siste kulepunkt, står det at det er gjort lite registreringer av sårbare arter i Flå. Det er, slik vi oppfatter det, heller ikke gjort kartlegging av naturtyper i Flå. Det betyr at slik kunnskap om biologisk mangfold ikke foreligger i

Turufjell, og at det derfor i nødvendig grad må innhentes ny kunnskap, jf. KU-forskriftens § 9 om tilleggsutredninger og høringsuttalelser fra Fylkesmannen, FNF og Norsk Friluftsliv.

I Flå kommunes konsekvensutredning står det om biologisk mangfold, at det er ingen kjente forekomster. Det skyldes sannsynligvis manglede kunnskap og ikke nødvendigvis manglede forekomster, jf. det at det er gjort lite registreringer i Flå. Jf. særlig til dette punktet naturmangfoldlovens §§ 7-12, som særlig begrunner hvilke krav som stilles til utredning og beslutningsrelevant informasjon.

Når det gjelder friluftsliv er det ikke gjort noen konkret vurdering av konsekvensene ved en utbygging av Turufjell. I konsekvensutredningen punkt 3.6.4.2 *Friluftsliv* er det gjort en oppsummering av konsekvensene for friluftslivet. Det finnes imidlertid ingen utredninger eller dokumentasjon som underbygger denne oppsummeringen. Det er heller ikke utført kartlegging og verdsetting av friluftslivsområder i Flå kommune enda. Dette framstår derfor som løse påstander og ikke en seriøs vurdering av de reelle konsekvensene for friluftslivet.

Paragrafens tredje setning sier at KU skal gjennomføres i henhold til anerkjent metodikk og av personer med relevant fagkompetanse. Det kan vi ikke se er gjort i denne saken. Anerkjent metodikk finnes for eksempel i Statens vegvesens håndbok 140.

I § 7 tredje ledd står det om alternativer:

Konsekvensutredningen skal redegjøre for vurderte alternativer, og i nødvendig grad omfatte utredning av relevante og realistiske alternativer, herunder alternativ lokalisering. Anbefalt alternativ skal begrunnes.

Det er i Flå kommunes konsekvensutredning ikke redegjort for vurderte alternativer, og det er da heller ikke gitt noen begrunnelse for hvorfor Turufjell er valgt.

I § 7 fjerde ledd står det om tilpasning til omgivelsene:

Det skal redegjøres for undersøkelser eller tiltak som kan iverksettes for å tilpasse planen til omgivelsene, for avbøte skader eller ulemper og for å overvåke og klargjøre faktiske virkninger av planen.

Det er ikke redegjort for undersøkelser eller tiltak som kan iverksettes for å tilpasse planen til omgivelsene eller redegjort for undersøkelser eller tiltak som kan iverksettes for å avbøte skader eller ulemper, og for å overvåke og klargjøre faktiske virkninger av planen. Det ble i forbindelse med behandlingen av kommuneplanens arealdel lagt føringer for temaer som skulle omtales

nærmere i forbindelse med det videre arbeidet med områdeplan for Turufjell. Disse temaene og utredningene kan muligens være et grunnlag for tilpassing og avbøtende tiltak, men det sies det ingenting om.

I § 7 sjuende ledd står det om utredningens omfang og nivå:

Omfang og nivå på utredning av enkeltområder må tilpasses områdetets størrelse, utbyggingens omfang og antatte konfliktgrad. Det skal også gis en vurdering av virkningene av de samlede arealbruksendringene for miljø og samfunn.

Omfang og nivået på utredningen skal altså tilpasses områdetets størrelse og utbyggingens omfang og konfliktgrad. Både områdetets størrelse (13.700 dekar), utbyggingens omfang (1.800-2.000 hytter for salg og utleie og alpinanlegg) og konfliktgrad (mange uttalelser som har uttalt seg kritisk eller negativt), tilsier etter vår vurdering en KU av et helt annet omfang og nivå enn det som foreligger i denne saken, jf *Vedlegg IV Rammer for innhold i konsekvensutredningen*.

§ 8 Høring og offentlig ettersyn av planforslag med konsekvensutredning

I § 8 andre ledd står det:

Relevante bakgrunnsdokumenter og fagrappporter skal være tilgjengelige hos ansvarlig myndighet og forslagsstiller. Planforslag med konsekvensutredning og eventuelle bakgrunnsdokumenter og fagrappporter skal gjøres tilgjengelige på Internett.

Norsk Friluftsliv mener Flå kommunes KU til kommuneplanens arealdel faglig sett bygger på et særdeles tynt grunnlag. Hvis det foreligger bakgrunnsdokumenter eller fagrappporter utover det som kommer fram i KU er disse, så langt vi har klart å avdekke, ikke gjort tilgjengelig på kommunens nettsider eller til saksfremleggelsen for øvrig.

§ 9 Tilleggsutredninger

I § 9 første ledd står det:

Ansvarlig myndighet skal, på bakgrunn av høringen, ta stilling til om det er behov for tilleggsutredninger eller ytterligere dokumentasjon om bestemte forhold. Eventuelle tilleggsutredninger skal sendes på høring til dem som har avgitt uttalelse til planforslaget. Fristen for uttalelse bør ikke settes kortere enn to uker.

Det ble i forbindelse med behandlingen av kommuneplanens arealdel lagt føringer for hvilke temaer som skulle omtales nærmere i forbindelse med det videre planarbeidet med Turufjell. De

nevnte temaene og problemstillingene som har blitt skissert i behandlingen, vil ikke på noen måte oppfylle kravene til innholdet i en KU, jf. Vedlegg IV.

I tillegg må det være åpenbart at det til høringen ble gitt tydelige innspill som krever tilleggsutredninger, dersom konklusjonen skulle bli å vedta utbygging av Turufjell. Omfanget av dette tiltaket er allerede nevnt flere steder i dette notatet. Fylkesmannens sterke faglige råd og anbefalinger, sammen med høringsuttalelser fra FNF og Norsk Friluftsliv, om manglende kunnskapsgrunnlag og utredning, ville måtte medføre krav om tilleggsutredninger av eksempelvis naturmangfold, jf. naturmangfoldloven § 7, og kartlegging og verdsetting av friluftslivsområder etter Miljødirektoratets veileder M-98, med mer.

§ 10 Hensyntaken til konsekvensutredningen ved vedtak og gjennomføring

I § 10 første ledd står det:

Planmyndigheten skal ved behandlingen av planen ta hensyn til konsekvensutredningen og innkomne uttalelser. I saksfremlegget eller innstillingen til vedtak skal det fremgå hvordan virkningene av planforslaget med konsekvensutredning og høringsuttalelser er vurdert, og hvilken betydning disse er tillagt. Det skal også redegjøres for hvordan aktuelle alternativer er vurdert.

For det første er det ikke gjennomført konsekvensutredning i tråd med forskriftens krav, og dermed er det ikke mulig å hensynta konsekvensutredningen ved vedtaket. Dette er en klar mangel for å oppfylle KU-forskriftens innhold. Vi kan heller ikke se at Flå kommune har tatt hensyn til de innkomne høringsuttalelsene. Det sterkeste og tydeligste eksemplet er Fylkesmannens sterke anbefalinger og råd, om ikke å åpne Turufjell for utbygging, både fordi området er av nasjonal interesse og ligger i et urørt område med sårbar natur tett inntil Vassfaret landskapsvernområde. Vi tolker Fylkesmannens uttalelse som et forsøk på å gi den kommunale planmyndigheten større ansvar og myndighet, i tråd med rundskrivet fra kommunal- og moderniseringsdepartement (KMD), den 17.02.2014 (Nr. H-2/14). Fylkesmannen valgte å komme med sterke anbefalinger og råd heller enn å fremme innsigelse. En så omfattende utbygging i et urørt område ville, etter vår mening, ha utløst en innsigelse fra Fylkesmannen før det nevnte rundskrivet kom, med krav om ikke å røre Turufjell i planen, på grunn av konflikten med både regionale og nasjonale interesser. I tillegg kan vi henviser til både FNF og vår egen høringsuttalelse til saken, om Fylkesmannens uttalelse, som altså ikke har blitt hensyntatt i arealdelen, når et område som Turufjell ikke er konsekvensutredet. Dette medfører altså et

nødvendig skille mellom politisk skjønn, som er den frie skjønnsutøvelsen lokalt om hvordan kommunen ønsker å benytte arealene, og rettsanvendelsesskjønn som gjelder saksbehandlingskrav i regelverket. Det er kommunens ansvar, både i henhold til regelverket og det nevnte rundskrivet, å sikre at både saksbehandlingskrav og viktige nasjonale og regionale interesser hensyntas i planleggingen. I dette tilfellet er, etter vår mening, ingen av delene oppfylt.

Vedlegg IV Rammer for innholdet i konsekvensutredningen

Vedlegg IV gir en oversikt over hva konsekvensutredningen skal inneholde. I Flå kommunes KU av kommuneplanens arealdel er det store mangler til disse kravene, for de aller fleste temaene, jf. også det vi skriver ovenfor under § 7, side 5 i notatet.

Konsekvensen av manglende KU

I KU-forskriften § 1, andre ledd står det at *formålet med bestemmelsene om konsekvensutredninger (KU) er å sikre at hensynet til miljø og samfunn blir tatt i betraktning under forberedelsen av planer, og når det tas stilling til om, og på hvilke vilkår, planer kan gjennomføres.*

Med en ufullstendig KU vil beslutningsgrunnlaget, for om planen skal vedtas eller ikke, være mangelfull. Det vedtaket som er gjort om utbygging av Turufjell i kommuneplanens arealdel er derfor, etter Norsk Friluftslivs mening, tatt på mangelfullt grunnlag i kommunestyret.

Manglende KU er en alvorlig sak og kan medføre flere saksbehandlingsfeil til kommuneplanens arealdel. En dom fra Oslo tingrett, den 5. juli 2012 (sak 12-002217TVI-OTIR/01) gir et godt eksempel på rettspraksis hvis konsekvensutredning ikke er gjennomført i tråd med regelverket.

Tingretten konkluderte i den saken med saksbehandlingsfeil. Saken gjaldt et utbyggingsområde i Ås kommune der kommunen ikke hadde utredet konsekvensene for salamander godt nok.

Dommen i saken erklærte kommunestyrets vedtak for ugyldig, og opphevet vedtaket. Dommen ligger vedlagt.

Konklusjon

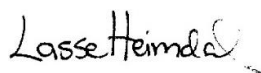
Norsk Friluftsliv vil på denne bakgrunn klage på manglende oppfyllelse av § 4-2 i pbl og Forskrift om konsekvensutredninger for planer etter plan- og bygningsloven, med ikrafttredelse 01.01.2015, til kommuneplanens arealdel i Flå, og fremsetter herved krav om at kommuneplanens arealdel for Flå kommune er ugyldig.

Norsk Friluftsliv mener dette notatet dokumenterer omfattende mangler ved planprosessen til kommuneplanens arealdel for Flå kommune, knyttet til kravet om konsekvensutredning av kommuneplanens arealdel. Det er flere vesentlige saksbehandlingsfeil som må ha virket bestemmende på vedtakets innhold, slik at vedtaket er ugyldig, jf. forvaltningsloven § 41.

For endring og oppheving av planen gjelder samme bestemmelser som for utarbeiding av ny plan, jf. plan og bygningsloven § 11-17. Siden denne planen innebærer noen av de mest omfattende inngrep i norsk natur, særlig ved utbygging av Turufjell, må det være logisk at den kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn, jf. plan- og bygningslovens § 1-1 og kapittel 4, om generelle utredningskrav. Det er dokumentert at kravet til konsekvensutredning trer inn, og at de kravene som stilles i forskriften om konsekvensutredning ikke er innfridd i tilstrekkelig grad. I mange avgjørende punkter til regelverkets ordlyd finnes det ingen utredning i det hele tatt, og i de fleste punkter er det store mangler eller svakheter ved utredningen. Det foreligger heller ingen dokumentasjon på at det er utført tilleggsutredninger når dette er et krav etter forskriften. Dette medfører at de resonnementene og argumentene som fremsettes i saksfremleggelsen til kommuneplanens arealdel ikke gir de logiske og fornuftige konklusjonene som en slik plan skulle tilsi, hvis man tar i betraktning de kravene som stilles i forskriften om konsekvensutredninger for planer etter plan- og bygningsloven. Vedtaket til kommuneplanens arealdel for Flå kommune kan derfor ikke være gyldig, og har ikke rettsvirkning, jf. plan- og bygningsloven 11-6.

Med vennlig hilsen

Norsk Friluftsliv



Lasse Heimdal
generalsekretær



Hans Erik Lerkelund
rådgiver

Vedlegg:

- Norsk Friluftslivs høringsuttalelse datert 18.2.2016
- Dom fra Oslo tingrett den 5 juli 2012 (sak 12-002217TVI-OTIR/01)

Kopi:

- Buskerud fylkeskommune
- FNF Buskerud