



Kommunal- og moderniseringsdepartementet
Postboks 8112 Dep
0032 OSLO

Deres referanse
Vår referanse 2014/4559-3 420.0 ASV
Saksbehandler Asbjørn Valla, tlf. 61 26 60 30

Dato 23.10.2014

Høringsuttalelse - forskrift om konsekvensutredninger for planer etter plan- og bygningsloven

Vi viser til departementets høringsbrev av 2. juli 2014 samt høringsnotat med forslag til endringer av forskrift om konsekvensutredninger for planer etter plan- og bygningsloven.

Våre merknader er i hovedsak sammenfallende etter samme struktur som i høringsnotatet. Kapittelinndeling og bestemmelser er gjengitt for de deler der vi har merknader. Vi beklager at høringsfristen er oversittet.

1. Bakgrunn

1.1 Innledning

Innledningsvis vil vi peke på at i henhold til kgl. res. av 19. desember 2013 om endringer av ansvarsforholdet mellom Klima- og miljødepartementet (KLD) og Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD), er det som en konsekvens av dette at KLD er tillagt ansvaret for kapittel 14 i plan- og bygningsloven om konsekvensutredninger for tiltak etter sektorlover, mens KMD er ansvarlig for konsekvensutredninger for planer etter plan- og bygningsloven.

2. Oppsummering av foreslåtte endringer

2.1. Mangelfull implementering av EU-direktivene

Det fremgår av høringsnotatet at bakgrunnen for at bestemmelsene forslås revidert, er at EFTAs overvåkingsorgan ESA har konstatert mangelfull implementering i det norske regelverket av gjeldende EU-rett på området. Formålene med direktivene om miljøkonsekvensvurderinger er å sikre en høy grad av miljøbeskyttelse.

Når det gjelder nasjonalt begrunnede endringer vil mange av endringsforslagene innebære forenkling, effektivisering og større grad av fleksibilitet i utredningsbestemmelsene. Dette gjelder særlig bortfall av krav om planprogram for vedlegg II-tiltak og fjerning av foreleggingsmekanismen. Bestemmelsen om at det for linjetiltak som hovedregel skal utredes minst to alternativer innebærer i hovedsak en presisering i regelverket av dagens praksis for blant annet vei- og jernbaneplanlegging.

2.2. Andre forenklinger og forbedringer i regelverket

Fylkesmannen er i utgangspunktet enig med departementet i, at uavhengig av ESA konstatering av mangelfull implementering i det norske regelverket av gjeldende EU-rett, vil endringsforslagene totalt sett legge til rette for redusert saksbehandlingstid og ressursbruk, og dermed bidra til et mer effektivt og fleksibelt regelverk.

3.1 Planer og tiltak som alltid skal behandles etter forskriften (§ 2)

Denne bestemmelsen tilsvare § 2 i gjeldende forskrift

I henhold til SEA-direktivet artikkel 3 (2) skal alle planer innenfor nærmere angitte sektorer alltid konsekvensutredes dersom de legger føringer for prosjekter nevnt i prosjektdirektivet annex I eller annex II. ESA har imidlertid påpekt at gjeldende forskrift § 2 bokstav d), ikke innebærer krav om konsekvensutredning for områdereguleringer som fastsetter rammer for prosjekter nevnt i vedlegg II.

På denne bakgrunn foreslås det en endring i ny § 2 bokstav e), som innebærer at områdereguleringer på mer enn 15 dekar som fastsetter rammer for senere detaljregulering av tiltak i vedlegg I og vedlegg II alltid skal konsekvensutredes.

3.2 Planer og tiltak som skal vurderes nærmere (§ 3)

Denne bestemmelsen tilsvare § 3 i gjeldende forskrift

Vi har merknader til at gjeldende bokstav d) ikke videreføres, og synes lite gjennomtenkt. Dette innebærer at detaljreguleringer av hytte- og boligområder som avviker fra overordnet plan, ikke lenger skal vurderes etter gjeldende oppfangingskriterier. Som statlig planmyndighet i landets største hyttefylke, mener vi at dette er klart uheldig. Særlig vil dette gjelde detaljreguleringer for større hytteområder nær villreinens leveområder, som ikke er i samsvar med overordnet plan. Slik vi oppfatter endringen kan blant annet slik detaljreguleringsplan fremmes uten konsekvensvurdering. Fylkesmannen mener at dette er uheldig.

3.3. Vurdering etter kriteriene i vedlegg III for planer som omfattes av § 3 (§ 4)

Denne bestemmelsen tilsvare § 5 i gjeldende forskrift

Vi har ingen merknader til lovfestingen om at forslagsstiller selv skal gjøre en vurdering av om planen kan få vesentlig virkning for miljø eller samfunn. Med det som utgangspunkt vil det skjerpe opplysningskravet hos forslagsstiller som blir gitt ansvarlig myndighet.

3.4 Planprogram (§ 5)

Denne bestemmelsen tilsvare § 6 i gjeldende forskrift

Fylkesmannen er enig i at det gjøres unntak for kravet om planprogram for reguleringsplaner som gir grunnlag for utbygging av tiltak i vedlegg II, når det er presisert i bestemmelser om at planarbeid varsles igangsatt ved oppstart av reguleringsplanarbeidet. Vi har merket oss at det som en sikkerhetsventil, før varsel skal være avklart om planen kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn, og at det er krav om konsekvensutredning. Dette skal inngå i varslingen slik at berørte myndigheter og andre vil ha mulighet for å uttale seg om viktige utredningsbehov tidlig i planprosessen. Det presiseres videre at det vil være samme krav til dokumentasjon og kunnskapsgrunnlag når planforslaget legges ut til offentlig ettersyn selv om det ikke er utarbeid planprogram.

Etter vårt syn har bruk av planprogram bidratt til tidligere avklaringer av mulige konflikter og utredningsbehov, noe som har bidratt til mer effektive prosesser. En sparer 3 uker, men kan få forsinkelser/uforutsette forsinkelser og krav om utredninger senere i planprosessen. Dessuten er det tidkrevende for både tiltakshaver, kommunene og regionale myndigheter med alle unntak og spesialbestemmelser for den enkelte plantype/situasjon. Det skaper også en holdning om at en for

enhver pris skal unngå KU, mens det i virkeligheten er et svært nødvendig verktøy (når KU ikke gjøres mer omfattende enn nødvendig, dvs. tilpasses plantype og planoppgave).

3.5 Høring, behandling og fastsetting av planprogram (§ 6)

Denne bestemmelsen tilsvare § 7 i gjeldende forskrift. Fjerning av foreleggingsmekanismen i gjeldende forskrift § 8 omtales også her.

Fjerning av foreleggingsinstituttet

I henhold til gjeldende forskrift § 8 skal forslag til fastsatt planprogram forelegges departementet før endelig fastsettelse dersom berørte myndigheter har vurdert at planen eller tiltaket kan komme i konflikt med nasjonale eller viktige regionale hensyn.

Fylkesmannen vil erfaringsmessig bemerke at endringen av denne bestemmelsen i liten grad vil ha noen praktisk betydning for saker i Oppland fylke. På denne bakgrunn er vi enige med departementet i at foreleggingsmekanismen kan fjernes. Vi er også enige om at dette vil kunne legge til rette for reduserte prosesskrav, kortere saksbehandlingstid for aktuelle saker og redusert ressursbruk.

Vi er også tilfreds med at det i forslaget er presisert at ansvarlig myndighet alltid skal vurdere behovet for å få utredet alternative løsninger. Ved vurderingen av hva som anses som relevante og realistiske alternativer skal det tas utgangspunkt i innkomne høringsuttalelser.

Vi har merket oss at kravet til vurdering og utredning av relevante og realistiske alternativer gjelder både for kommuneplaner og for planer for tiltak. For kommuneplaner er det særlig alternative lokaliseringer som er relevant å utrede. Videre er vi enige om at det foreslås en presisering i femte ledd om at det for linjetiltak (vei, bane etc) som hovedregel skal utredes i minst to alternativer. Beslutningstaker får dermed et reelt valg når man skal beslutte om, og eventuelt på hvilken måte, linjen skal bygges. Dette innebærer at når det gjelder veitraseer kan unntak bare gjøres der det er avklart et alternativ i forbindelse med kommune(del)plan. Det kan også gjøres unntak der det terrengmessig ikke er mulig å finne alternative traseer. Videre kan det gjøres unntak ved oppgraderinger av eksisterende traseer. I tilfeller der eksisterende trase ligger i et område med verdifull eller truet naturmangfold eller lignende bør det som hovedregel likevel utredes alternative traseer slik at man kan få kunnskap om det er mulig å flytte linjen/veien.

Det foreslås også en bestemmelse i sjuende ledd som innebærer at planmyndigheten etter høring kan avslutte saksbehandlingen ved å unnlate å fastsette planprogram. Dette må sees i sammenheng med de foreslåtte endringer i plandelen av plan- og bygningsloven, jf. Prop. 121 L Endringer i plan- og bygningsloven (forenklinger mv. i plandelen). Dette vil ikke forhindre at en privat forslagsstiller kan fremme et planforslag for kommune. Bestemmelsen gjelder imidlertid ikke for statlige planinitiativ etter plan- og bygningsloven § 3-7.

Frist for å fastsette planprogram

Etter gjeldende forskrift § 7 sjette ledd går det fram at planprogrammet skal fastsettes innen rimelig tid. Det foreslås nå en bestemmelse som innebærer at planprogrammet skal fastsettes innen ti uker etter frist for uttalelser. Gjeldende bestemmelse «*innen rimelig tid*» gir rom for en skjønnsmessig tolking, som lett fører til at det brukes lang tid.

Vi ser det som positivt at det foretas en innstramming av bestemmelsen, som innebærer at kommunen ikke kan bruke lenger tid (tidsavgrenset frist) enn nødvendig.

3.6 Innhold og utforming av planforslag med konsekvensutredning (§ 7)

Denne bestemmelsen tilsvare § 9 i gjeldende forskrift

I tilfeller der det ikke er krav om planprogram, som omtalt i kapittel 3.4, vil det likevel være krav om at det med planforslag skal følge en konsekvensutredning.

Det er videre foreslått en ny bestemmelse i andre ledd om at konsekvensutredningen, herunder feltundersøkelsen, skal utføres av personer med relevant faglige kompetanse. Fylkesmannen er enig i dette og støtter departementets forslag om at konsekvensutredningen skal være av tilstrekkelig kvalitetsmessig standard.

3.7 Høring og offentlig ettersyn av planforslaget med konsekvensutredning (§ 8)

Denne bestemmelsen tilsvarer § 10 i gjeldende forskrift

Departementet foreslår at det blir tatt inn en ny bestemmelse om at data som er samlet inn i arbeidet med konsekvensutredningen skal systematiseres i henhold til gitte standarder der dette foreligger. Dette innebærer at forslagsstiller skal bidra til at data gjøres tilgjengelig slik at offentlige myndigheter kan legge disse inn i offentlige databaser.

Fylkesmannen er enig i og støtter forslaget i den nye bestemmelsen i tredje ledd om at forslagsstiller selv registrerer arter i Artsobservasjoner, mens naturtyper inntil videre sendes til Fylkesmannen.

3.8 Hensyntaken til konsekvensutredningen ved vedtak og gjennomføring (§ 10)

Denne bestemmelsen tilsvarer § 12 i gjeldende forskrift

Bakgrunn for endring av bestemmelsen i første ledd, er at konsekvensutredningen, og særlig uttalelsene fra berørte myndigheter eller interesseorganisasjoner er mangelfullt redegjort for eller tatt hensyn til i innstillingen til vedtak i saken.

Fylkesmannen er enig i og støtter forslaget til endring som innebærer en skjerpelse om at myndigheten skal ta hensyn til utredningen og uttalelsene til denne i behandlingen av planen eller tiltaket. I praksis betyr dette at saksframlegget må redegjøre for, og gi en vurdering av, innkomne uttalelser.

Departementet foreslår også at ved implementeringen i forskriften av SEA-direktivet artikkel 10 en bestemmelse i tredje ledd, som sier at planmyndigheten skal fastsette vilkår for å avklare og belyse, overvåke og begrense vesentlige negative virkninger av planen eller tiltaket. Videre foreslås det at planmyndigheten kan bestemme at det skal utarbeides et miljøoppfølgingsprogram. Det understrekes at miljø skal forstås i vid forstand i denne sammenheng.

Det foreslås også ett nytt fjerde ledd som sier at gjennomførte undersøkelser i lys av fastsatte krav til oppfølging skal gjøres offentlig tilgjengelig. Dersom konsekvensutredningen med eventuelle tilleggsutredninger ikke er faglig tilfredsstillende når det gjelder naturmangfold, kan det innebære at den ikke kan legges til grunn i den videre saksbehandling og vedtak. Blant annet fordi den da ikke kan bidra til å oppfylle kravene i naturmangfoldloven kapittel II. I visse tilfeller kan det føre til at vedtaket blir ugyldig.

Fylkesmannen er enig i dette og støtter alle disse forslag til endringer.

3.9 Offentliggjøring av vedtak (§ 11)

Denne bestemmelsen tilsvarer § 13 i gjeldende forskrift

I gjeldende forskrift er det en bestemmelse som innebærer at dokumentene ved vedtak (saksframstilling/innstilling) «så langt som mulig» skal være tilgjengelig på internett. I plan- og bygningsloven (jf. §§ 11-13 til 11-15 og 12-9 til 12-12) er det krav om at planen og planbeskrivelsen skal gjøres tilgjengelig gjennom elektroniske medier.

Fylkesmannen er enig i forslaget som er i tråd med gjeldende plan- og bygningslov.

3.10 Særskilte regler om planprogram (§ 12)

Denne bestemmelsen tilsvare § 14 i gjeldende forskrift

Det foreslås et nytt fjerde ledd i § 12 som innebærer en klargjøring av at planprogram kan høres sammen med konseptvalgutredning der slik utarbeides.

Fylkesmannen støtter forslaget hvor en slik sammenkobling mellom konseptvalgutredning og oppstart av planprosessen kan gi tidsbesparelse og vil kunne bidra til offentlighet rundt konseptvalgutredningen.

3.11 Avklaring og endring av rollen som ansvarlig myndighet (§ 15)

Denne bestemmelsen tilsvare § 18 i gjeldende forskrift

Etter at Kommunal- og moderniseringsdepartementet overtok ansvaret for plandelen av plan- og bygningsloven, kan departementet bestemme i samråd med berørte myndigheter at en annen myndighet enn den som fremgår av forskriften skal være ansvarlig myndighet dersom hensynet til ivaretagelse av nasjonal eller viktige regionale hensyn tilsier det.

Fylkesmannen støtter tilføyselsen av en ny andre setning om at det også gjelder for fastsettelse av planprogram i saker hvor statlige eller regionale myndigheter organiserer planarbeidet og utarbeider planforslag i henhold til plan- og bygningsloven § 3-7. Dette vil sikre at kommunen som ansvarlig myndighet ikke stopper opp planprosesser for statlige initierte samferdselstiltak ved å la være å fastsette planprogram, eller at de fastsetter planprogram som ikke er forenlig med statens ønsker for planarbeidet.

Vi har heller ingen innvendinger mot at det fastsettes en bestemmelse i tredje ledd som innebærer at dersom ansvarlig myndighet ikke fastsetter planprogrammet innen rimelig tid, kan Kommunal- og moderniseringsdepartementet, etter at kommunen har fått mulighet til å uttale seg, selv fastsette programmet.

4. Oppsummering avsluttende merknader

Uavhengig av de krav til endringer som følge av ESA, er vi enige i at det også var behov for forenklinger- og forbedringstiltak og lovendringer i norsk lovverk.

Fylkesmannen er spesielt fornøyd med at det blir understreket at formålet med direktivene om miljøkonsekvensvurderinger, er å sikre en høy grad av miljøbeskyttelse. Videre vil vi trekke fram bestemmelsene om at det skal utarbeides sammendrag av konsekvensutredningen, og at det skal fastsettes vilkår for å overvåke og begrense vesentlige negative virkninger av planen og at oppfølgende undersøkelser skal være tilgjengelige. Imidlertid vil endringen innebære at områdereguleringer som setter rammer for tiltak som nevnt i vedlegg II, omfattes av forskriften. Dette vil trolig innebære at flere slike planer blir omfattet av krav til konsekvensutredninger.

Når det gjelder de nasjonalt begrunnede endringer, er vi langt på vei enige om at noen av endringsforslagene vil innebære forenkling, effektivisering og større grad av fleksibilitet i utredningsbestemmelsene. Men vi er noe tvilende til om fjerning av planprogram nødvendigvis vil ha en effektiviseringsgevinst.

Fylkesmannen mener også at det er en svakhet (glipp) i forslaget til endringer når vedlegg II nr. 2 til gjeldende forskrift § 4 fjernes, og ikke videreføres i endringsforslaget § 3 som blant annet omfatter detaljregulering av hytte- og boligområder der planen avviker fra kommuneplan eller områdeplan. Som statlig planmyndighet i landets største hyttefylke mener vi at dette er klart uheldig.

Bestemmelsen om at det for linjetiltak som hovedregel skal utredes minst to alternativer innebærer i hovedsak en presisering i regelverket av dagens praksis for blant annet vei- og jernbaneplanlegging.

Vi er også tilfreds med presiseringen i bestemmelsen om at konsekvensutredningen, herunder feltundersøkelser, skal gjøres av personer med relevant faglig kompetanse. Dette vil medføre at forslagsstiller må ha et mer bevisst forhold til valg av utreder og ikke kun fokusere på pris.

Bestemmelsen om at data skal gjøres tilgjengelig og at forslagsstiller skal legge inn miljødata (arter og naturtyper) i eksisterende databaser, anser vi også som samfunnsmessig nyttig selv om det vil kreve noe merarbeid for forslagsstiller/utreder.

Fylkesmannen deler langt på vei departementets vurdering om at endringsforslagene totalt sett innebærer et mer fleksibelt og effektivt utredningssystem, men vil likevel understreke at det er et forholdsvis komplisert regelverk som ofte synes vanskelig å praktisere.

Sigurd Tremoen e.f.
Ass. fylkesmann

Steinar Fossum
underdirektør

Etter våre rutiner er dette brevet godkjent og sendt uten underskrift.

Kopi: - Kommunene i Oppland