



Statens vegvesen

Kommunal- og moderniseringsdepartementet
PB 8112 Dep
0032 OSLO

Behandlende enhet:
Vegdirektoratet

Saksbehandler/innvalgsnr:
Tord Viggo Thorshov - 22073506

Vår referanse:
2013/092400-013

Deres referanse:
14/1013

Vår dato:
10.10.2014

Høring av forskrift av konsekvensutredninger for planer etter plan- og bygningsloven

Vi viser til oversendt forskriftsforslag med tilhørende høringsdokumenter. Statens vegvesen Vegdirektoratet har innhentet synspunkter fra regionvegkontorene som en del av grunnlaget for vår uttalelse. Vi har først og fremst kommentert de delene av endringsforslaget som vi anser for å ha størst konsekvenser for Statens vegvesen.

Vi har disponert kommentarene etter nummeringen av paragrafene i utkastet til revidert forskrift.

Unntak fra krav om planprogram (forskriften § 5)

Det forslås å gjøre unntak fra krav om planprogram for reguleringsplaner for tiltak nevnt i vedlegg II. Det er forutsatt at det før varsel om planoppstart skal være avklart om planen kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn og om det er krav til konsekvensutredning, og dette skal inngå i varslingen.

Vegdirektoratet tror at endringen i en del saker kan gi en mer effektiv og forenklet planbehandling av mindre tiltak som omfattes av krav til konsekvensutredning. En ulempe med endringen er imidlertid at den vil føre til mindre klart skille mellom planer som skal behandles etter forskriften og planer som ikke behandles etter forskriften. En får en mellomgruppe med planer som ikke omfattes av krav til planprogram, men som omfattes av kravene til konsekvensutredning og øvrige deler av forskriften. For disse planene vil det være fare for færre/dårligere avklaringer på et tidlig nivå i planprosessen (oppstartsfasen). Dette vil igjen kunne føre til at etterfølgende planforslag med konsekvensutredning ikke gir tilfredsstillende dokumentasjon eller at det i større grad oppstår uenighet mellom forslagsstiller, planmyndighet og andre myndigheter om planforslag med konsekvensutredning oppfyller kravene til dokumentasjon i forskriften.

Vegdirektoratet er i tvil om endringen vil gi noen stor effektiviseringsgevinst. Vi mener også at ulemper ved endringen burde vært drøftet.

Postadresse
Statens vegvesen
Vegdirektoratet
Postboks 8142 Dep
0033 Oslo

Telefon: 02030
Telefaks: 22 07 37 68
firmapost@vegvesen.no
Orq.nr: 971032081

Kontoradresse
Brynsenqfare 6A
0667 OSLO

Fakturaadresse
Statens vegvesen
Landsdekkende regnskap
9815 Vadsø
Telefon: 78 94 15 50
Telefaks: 78 95 33 52

Høring, behandling og fastsetting av planprogram (§6)

Forslag om å fjerne foreleggingsmekanismen i gjeldende forskrift § 8.

Det foreslås å fjerne foreleggingsordningen i forskriften. Forslaget begrunnes blant annet med at bestemmelsen har vært lite brukt, og at det vil legge til rette for reduserte prosesskrav.

Vegdirektoratet er negative til dette forslaget og mener at foreleggingsordningen bør opprettholdes. Selv om foreleggingsordningen har vært lite brukt, har den bidratt til å løse viktige konflikter om planprogrammet. Dette gjelder for eksempel i saker hvor det har vært uenighet mellom kommune og Statens vegvesen om hvilke alternativer som bør konsekvensutredes. Den foreslåtte endringen kan medføre at Statens vegvesen ikke utreder det alternativet som man mener er det beste sett fra samfunnets side. Slik vi ser det har foreleggingsordningen vært viktig for å sikre at konsekvensutredningen gir et tilstrekkelig beslutningsgrunnlag. Selv om det er sjelden at konflikter om planprogrammet har vært løftet til Miljøverndepartementet eller Kommunal- og moderniseringsdepartementet, vil vi påpeke at denne muligheten for å kreve at planprogrammet blir forelagt departementet også har bidratt til at en i større grad har kommet til enighet om planprogrammet lokalt.

Vi vil videre vise til det i ulike sammenhenger poengteres at det er behov for tidlige avklaringer i planleggingen. Planprogrammet er en slik arena der en kan få til tidlige avklaringer. I noen tilfeller er innholdet i planprogrammet av en slik karakter at det er behov for å få avklaringer fra sentral planmyndighet, dvs. Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Hvorfor ikke få disse avklaringen tidlig i planprosessen i stedet for å få dem gjennom en innsigelsesbehandling? Ved å fjerne foreleggingsmekanismen gjør en det vanskeligere å få til avklaringer tidlig i planleggingen der viktige nasjonale interesser gjør seg gjeldende. Erfaring tilsier at slike avklaringer gir spart tid og færre konflikter. For Statens vegvesen vil endringen antakelig føre til at etaten i flere saker vil be om at statlig myndighet skal fastsette planprogrammet, jf forslaget § 15 tredje ledd. Vi frykter imidlertid at det vil kunne bli en omstendelig og tidkrevende prosess å ta opp spørsmålet om å endre rollen som ansvarlig myndighet, etter at planprogrammet først har vært på høring med forutsetning om at kommunen skal være ansvarlig myndighet.

Som det framgår ovenfor mener vi at det er gode grunner for at foreleggingsmekanismen ikke bør fjernes. Et alternativ kan være at fylkesmannen overtar denne funksjonen fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet. I noen tilfeller vil det være en fordel at det er fylkesmannen som har denne funksjonen, utfra bedre kjennskap både til planområdet og involverte parter. På den annen side vil det nok være noen prinsipielle forhold der det er mest hensiktsmessig at departementet involveres. I slike tilfeller bør fylkesmannen, i samråd med berørte parter, be om avklaringer fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Siden det er få saker det dreier seg om spares det lite tid ved å kutte ut denne muligheten samtidig som det for de få sakene det gjelder kan ha stor betydning for å få en god belysning av trasevalget ut fra nasjonale interesser.

Presisering om at det for linjetiltak som hovedregel skal utredes minst to alternativer.

I kommentarene til bestemmelsen i høringsnotatet står det at utgangspunktet er at det minst skal konsekvensutredes to alternative linjetraseer slik at beslutningstaker har et reelt valg når man skal beslutte om, og eventuelt på hvilken måte, linje skal bygges. Videre står det at unntak fra bestemmelsen er begrenset, samtidig som på er listet opp en rekke unntak som vil

være aktuelle for reguleringsplaner for vegtiltak. Det er blant annet nevnt at unntak kan gjøres der det er avklart alternativ ifm kommune(del)plan eller der hvor trasévalg er avklart ifm behandling av KVU og KS1.

Som vi har gitt innspill om tidligere (jf brev til Samferdselsdepartementet 21. august 2013) er Vegdirektoratet enig i at utredning av minst to alternativer bør være hovedregelen på kommunedelplannivå, der hovedformålet med planen som regel er å avklare alternativ. Det er også det som er vanlig praksis i dag.

Vi mener imidlertid at det særlig på reguleringsplannivå i større grad må være anledning til å utrede kun et alternativ, også i andre situasjoner enn de som er nevnt i kommentarene til forslaget. Blant annet mener vi det bør være åpning for å gjennomføre en planprosess der en aktivt bruker planprogrammet – og høringen av dette – til å sile ut uaktuelle alternativer og bli enige om ett alternativ som det skal lages konsekvensutredning og reguleringsplanforslag for. Det bør også være mulig at det først fastsettes planprogram med f.eks. to alternativer som konsekvensutredes på et overordnet nivå og at denne utredningen gir grunnlag for valg av trasé som det skal utarbeides reguleringsplan for. Vi anser variantene som er skissert her for å være i overensstemmelse med hjemmelen i forslaget § 12 tredje ledd (nåværende forskrift § 14) om å bruke planprogram, og eventuelt konsekvensutredning, til å ta stilling til hvilke alternativer man gjennomfører reguleringsarbeid for. Vegdirektoratet mener det bør klargjøres at endringene i forskriften ikke skal gjøre det vanskeligere å planlegge på denne måten. Hvis ikke frykter vi at endringen vil føre til redusert fleksibilitet ved planlegging og konsekvensutredning av veger og andre linjetiltak.

For øvrig er vi i tvil om det er tilstrekkelig å nevne de forutsatte unntakene fra hovedregelen i forarbeidene til forskriften. Slik vi ser det vil det være behov for å informere om aktuelle unntakssituasjoner i veiledning til forskriften eller på annen måte.

Endelig mener vi at en slik bestemmelse om antall alternativer som bør utredes heller burde stå under forskriftens § 5 om planprogram.

Innhold og utforming av planforslag med konsekvensutredning (§7)

Kommunal- og moderniseringsdepartementet foreslår følgende tilføyelse i § 7 andre ledd: *«Konsekvensutredningen, herunder feltundersøkelser, skal utføres av personer med relevant faglig kompetanse».*

Ettersom bakgrunnen for tilføysen er å sikre at konsekvensutredningen skal være av tilstrekkelig kvalitetsmessig standard, bør tilføysen også inkludere en formulering om at konsekvensutredningen skal gjennomføres i henhold til etablert metodikk og gitte standarder. Dette endringsforslaget må også sees i sammenheng med Kommunal- og moderniseringsdepartementets foreslåtte endringer knyttet til tilgjengeliggjøring og systematisering av data, i § 8 tredje ledd, som lyder: *«Data som er samlet inn i arbeidet med konsekvensutredningen skal systematiseres i henhold til gitte standarder der dette foreligger. Data skal gjøres tilgjengelig for offentlige myndigheter slik at de kan legges inn i offentlige databaser. Forslagsstiller skal selv sørge for å legge inn innsamlede data i databaser der det er lagt til rette for dette».*

Kommunal- og moderniseringsdepartementet legger til grunn at forslagsstiller selv skal registrere data i *Artsobservasjoner*, mens naturtypedata inntil videre skal sendes til Fylkesmannen for innleggelse i *Naturbase*. Tilrettelegging av data for innleggelse i naturbase,

jf. Retningslinjer for innsending av naturtypedata og artsdata til naturbase, artsobservasjoner og andre databaser som er tilgjengelige gjennom artskart (Miljødirektoratet 2012) forutsetter at metodikken for kartlegging gitt i de gjeldende DN- håndbøkene er fulgt. Etter vår vurdering er det hensiktsmessig at dette gjenspeiles i ordlyden i § 7.

Vi foreslår følgende endring i Kommunal- og moderniseringsdepartementets formulering: «Konsekvensutredningen, herunder feltundersøkelser, skal gjennomføres i henhold til anerkjent metodikk og utføres av personer med relevant faglig kompetanse. Der hvor det foreligger gitte standarder for kartlegging og datainnsamling, skal disse legges til grunn».

Høring og offentlig ettersyn av planforslag med konsekvensutredning (§ 8)

Kommunal- og moderniseringsdepartementet foreslår følgende endringer: «Data som er samlet inn i arbeidet med konsekvensutredningen skal systematiseres i henhold til gitte standarder der dette foreligger. Data skal gjøres tilgjengelig for offentlige myndigheter slik at de kan legges inn i offentlige databaser. Forslagsstiller skal selv sørge for å legge inn innsamlede data i databaser der det er lagt til rette for dette».

Vi er enige i Kommunal- og moderniseringsdepartementets vurdering av at det vil være samfunnsmessig lønnsomt å innføre en bestemmelse om at forslagsstiller skal tilrettelegge data for innleggelse i nasjonale databaser. Bestemmelsen vil ikke medføre en vesentlig økning i ressursbruk, samtidig som det på sikt vil bidra til en betydelig styrking av de nasjonale databasene som den primære kilden til stedfestet informasjon om naturmangfold.

Hensyntaking til konsekvensutredningen ved vedtak og gjennomføring (§ 10)

§ 10 første ledd

Kommunal- og moderniseringsdepartementet foreslår følgende endring: «Planmyndigheten skal ved behandling av planen ta hensyn til konsekvensutredningen og høringsuttalelsene til denne».

I høringsnotatet står det at hensikten med endringen å innføre en skjerpet bestemmelse, ettersom erfaring viser at konsekvensutredningen, og særlig uttalelsene fra berørte myndigheter eller interesseorganisasjoner ofte er mangelfullt redegjort for eller tatt hensyn til i innstilling til vedtak. Etter vår vurdering er formuleringen «[...] ta hensyn til [...]» ikke en skjerpelse i forhold til ordlyden i gjeldende § 12, første ledd, hvor formuleringen «[...] ta i betraktning [...]» er brukt.

Vi mener kommunal- og moderniseringsdepartementet bør vurdere en annen formulering av bestemmelsen. Et alternativ kan være å gjenta eller referere til tilsvarende bestemmelser i selve lovteksten for kommuneplaner i pbl § 11-14 og for reguleringsplaner i pbl § 12-12. I pbl § 12-12 står det følgende: «Av saksframlegget skal det framgå hvordan innkomne uttalelser til planforslaget og konsekvensene av planen har vært vurdert og hvilken betydning disse er tillagt»

§ 10 tredje ledd

Kommunal- og moderniseringsdepartementet foreslår følgende endring i § 10 tredje ledd: «Planmyndigheten skal fastsette vilkår for å avklare og belyse, overvåke og begrense negative virkninger av planen. Planmyndigheten kan bestemme at det skal utarbeides

miljøoppfølgingsprogram. Slike vilkår skal gis som bestemmelser, jf. plan- og bygningsloven §§ 11-8,11-9, særskilt nr. 8, eller §§ 12-6, 12-7, særskilt nr. 12».

ESA har stilt spørsmål ved implementeringen i forskriften av SEA- direktivet art. 10 om overvåking, som innebærer at vesentlige miljøvirkninger av planer skal overvåkes i alle saker. Formuleringene i gjeldende § 12 er upresise, og målsettingen med KMDs endringsforslag er å klargjøre bestemmelsen. I gjeldende § 12, fjerde ledd, fremgår det at det for reguleringsplaner og sektortiltak kan stilles krav om undersøkelser *«før, under og etter gjennomføring av planen eller tiltaket, med sikte på å overvåke og klargjøre faktiske virkninger»*. Førundersøkelser er en svært viktig del av overvåking for å avdekke effekter av et tiltak, og etter vår vurdering er det en svakhet ved KMDs endringsforslag at denne presiseringen er tatt ut.

Vi foreslår følgende endring i Kommunal- og moderniseringsdepartementets formulering:

«Planmyndigheten skal fastsette vilkår for å klargjøre ~~avklare og belyse~~, overvåke og begrense negative virkninger av planen. Planmyndigheten kan bestemme at det skal gjennomføres undersøkelser før, under og etter gjennomføring av planen eller tiltaket, og at det skal utarbeides miljøoppfølgingsprogram. Slike vilkår skal gis som bestemmelser, jf. plan- og bygningsloven §§ 11-8,11-9, særskilt nr. 8, eller §§ 12-6, 12-7, særskilt nr. 12».

Særskilte regler om planprogram (§12)

Det er i fjerde ledd foreslått en ny bestemmelse om at fagdepartement for statlige tiltak kan bestemme at planprogram skal høres sammen med konseptvalgutredning som grunnlag for beslutning om valg av konsept.

Vegdirektoratet mener forslaget vil kunne gi en mulighet for å effektivisere overgangen mellom prosessen for konseptvalgutredning (KVU) og ekstern kvalitetssikring (KS1) og planprosessen etter plan- og bygningsloven. Vi er derfor i hovedsak positive til forslaget.

Slik vi forstår forslaget vil bruk av denne muligheten innebære at kunngjøring av oppstart av planleggingen etter plan- og bygningsloven og utlegging av forslag til planprogram til offentlig ettersyn skjer samtidig med at konseptvalgutredning (KVU) sendes på høring. Det kan innvendes at en slik samordning vil være i konflikt med forutsetningen om at KVU (og KS 1) normalt skal skje før planlegging etter plan- og bygningsloven. Vår vurdering er at det i de fleste saker neppe vil være hensiktsmessig å gå så langt at en lager et ferdig forslag til planprogram før konseptvalget er gjort, men vi mener likevel det er positivt at det åpnes for slik samordning i saker hvor fagdepartementet mener forholdene ligger til rette for det (for eksempel for saker/strekninger hvor konseptvalget synes opplagt). I noen saker hvor det legges opp til slik samordning, ser vi for oss at fagdepartementet ifm utarbeidingen av mandatet for KVU-arbeidet fastsetter at det i tillegg til KVU-rapporten skal lages et forslag til planprogram for det videre planarbeidet. Vi antar imidlertid at det også kan være aktuelt å beslutte slik samordning på grunnlag av arbeidet med konseptvalgutredningen.

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

Det er i andre ledd foreslått en tilføyelse om at Kommunal- og moderniseringsdepartementets adgang til å bestemme at annen myndighet enn den som framgår av forskriften skal være ansvarlig myndighet også gjelder for fastsettelse av planprogram i saker hvor statlige eller

regionale myndigheter organiserer planarbeidet og utarbeider planforslag i henhold til plan- og bygningslovens § 3-7. I høringsnotatet står det at hensikten med bestemmelsen er å sikre at kommunen som ansvarlig myndighet ikke stopper opp planprosesser for statlig initierte samferdselstiltak ved å la være å fastsette planprogram eller at de fastsetter planprogram som ikke er forenlig med statens ønsker for planarbeidet.

Vegdirektoratet er positive til intensjonene med endringen. Vi er imidlertid usikre på hvor stor betydning en slik endring vil ha i praksis i og med at det uansett er forutsatt at endring av ansvarlig myndighet må besluttes av KMD i den enkelte sak og at kommunene skal uttale seg i forkant av beslutningen.

For å legge bedre til rette for statlig fastsetting av planprogram i plansaker for store samferdselsprosjekter foreslår vi følgende tilføyelse til bestemmelsen:

Beslutning om endring av ansvarlig myndighet for planprogram kan også tas av fagdepartementet i samråd med Kommunal- og moderniseringsdepartementet i forbindelse med behandling av konseptvalgutredning.

VEDLEGG III - Kriterier for vurdering av vesentlige virkninger for miljø og samfunn

I vedlegg III bokstav f er det foreslått følgende formulering: «*vil komme i konflikt med særlig verdifulle landskap, villmarksområder eller vernede vassdrag*».

Bokstav f skal gi eget kriterium om virkninger for landskap. Kommunal- og moderniseringsdepartementet presiserer at dagens bestemmelse kun omfatter landskap som er vernet eller foreslått vernet. Den foreslåtte endringen innebærer en utvidelse i forhold til dette, jf. EIA- direktivet annex 3.2, til også å omfatte andre særlig verdifulle landskap som ikke er vernet etter kulturminneloven eller naturmangfoldloven, samt villmarksområder.

På denne bakgrunn mener vi at også arealer (landskapselementer) med viktige landskapsøkologiske funksjoner bør inkluderes i bokstav f. Opprettholdelse av funksjonelle økologiske nettverksstrukturer på landskapsnivå/makroskala, for eksempel habitatkorridorer som sammenbinder leveområder i fragmenterte landskap, er en viktig forutsetning for å ivareta levedyktige bestander av arter på lang sikt. Dette vil blant annet være en viktig faktor i forhold til økosystemenes framtidige robusthet som følge av klimaendringer.

Vi foreslår følgende endring i Kommunal- og moderniseringsdepartementets formulering: «*vil komme i konflikt med særlig verdifulle landskap, arealer med viktig landskapsøkologisk funksjon, villmarksområder eller vernede vassdrag*».

Seksjon for planlegging og grunnerverv
Med hilsen

Gyda Grendstad
Avdelingsdirektør

Tord Viggo Thorshov

Kopi: Samferdselsdepartementet, Postboks 8010 Dep
0030 OSLO

