



## UTMARKSKOMMUNENES SAMMENSLUTNING

Miljøverndepartementet  
Pb. 8013 Dep  
0030 OSLO

Deres ref: 200900162-/SRH

Vår ref: P35

Oslo, 4. juni 2009

### **Høringsuttalelse fra Utmarkskommunenes Sammenslutning om revisjon av forskrift om konsekvensutredninger**

Utmarkskommunenes Sammenslutning (USS) viser til høring om forslag til revidert forskrift om konsekvensutredninger (KU), med høringsfrist 4. juni.

USS vil med dette komme med synspunkter knyttet til konsekvensutredninger av verneområder, jf. forslaget til ny forskrift § 2h. I forbindelse med revisjon av forskriften er det ikke drøftet endringer av denne bestemmelsen, og det er foreslått å videreføre gjeldende rett. USS er inneforstått med at regjeringen i Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) om ny naturmangfoldlov konkluderer med at det ikke er ønskelig å endre reglene om konsekvensutredninger for vernevedtak (side 228):

*"Det er de store verneområdene som i størst grad kan påvirke andre interesser og hvor behovet for særskilte regler om konsekvensutredninger er mest til stede. Departementet mener derfor at kravet til konsekvensutredninger som følger av forskr. 1. april 2005 nr. 276 om at nasjonalparker og andre verneområder etter naturvernloven større enn 500 km<sup>2</sup>, og nasjonalparker og andre vernetiltak etter naturvernloven på mer enn 250 km<sup>2</sup> dersom tiltaket fører til en vesentlig endring i dagens bruk for primærnæringene eller reiseliv i lokalsamfunnet, er dekkende for å sikre tilstrekkelig vurdering av konsekvensene av store verneområder.*

*I tillegg viser departementet til at forvaltningslovens alminnelige regler gjelder ved etablering av vernevedtak. Videre gjelder Utredningsinstruksen i staten, fastsatt ved kgl. res. 18. februar 2000 for alle verneplanprosesser. Gjennom høringsprosessene blir alle overordnede eller generelle hensyn vurdert i samsvar med utredningsinstruksen pkt. 2.3.2. Avveining mellom bruk og vern skjer derfor i alle vernesaker, også de som omfatter mindre verneområder som f.eks. naturreservater. Departementet mener derfor det ikke er behov for å utvide det saklige virkeområdet for hvilke verneområder som skal følge de særskilte bestemmelser om konsekvensutredninger i plan- og bygningsloven."*

USS er uenig med departementet, og mener det er et klart behov for å endre konsekvensutredningsforskriften på dette punkt. USS mener konsekvensutredningsbehovet for vernevedtak må sees i henhold til restriksjonsnivå, potensielle konsekvenser og det totale verneomfanget, og ikke størrelsen på det enkelte vernevedtak. USS vil også peke på at ny plan- og bygningslov og ny naturmangfoldlov innebærer nye bestemmelser som øker behovet for å konsekvensutrede også mindre verneområder.

**Konsekvensutredning også for mindre verneområder**

Det er USS sitt syn at det settes et altfor høyt krav til verneområdets størrelse før det utløses en konsekvensutredningsplikt. USS mener konsekvensene av vernevedtaket og verdiene av de ressurser som eventuelt båndlegges kan være betydelige, uavhengig av verneområdets størrelse. Dersom det skal stilles et arealkrav, er det også uheldig at det stilles samme arealkrav for alle vernekategorier, da naturreservat og biotopvernområder gjennomgående innebærer langt strengere restriksjoner enn nasjonalparker og landskapsvernområder.

Det er økende behov for at også mindre verneområder konsekvensutredes. Mange kommuner har svært mange verneområder innenfor kommunens grenser, og dette utgjør samlet betydelige arealer som legger begrensninger for kommunenes arealdisponering. Flere mindre verneområder kan dessuten utgjøre et "lappeteppe" hvor oppstykingen også får konsekvenser for bruk og arealdisponering i de områdene som ikke er vernet.

For mange kommuner legger statlige vernevedtak beslag på mer enn 50 prosent av alt areal i kommunen, for noen kommuner er så mye som 70 - 80 prosent av kommunens areal underlagt et statlig vernevedtak. For eksempel i Saltdal kommune er 63,8 % eller godt og vel 1 400 km<sup>2</sup> av alt landareal vernet i medhold av naturvernloven. Kommunens totalareal er 2 213 km<sup>2</sup>, og arealet som er vernet, er fordelt på 14 verneområder – to nasjonalparker, ni naturreservater og tre landskapsvernområder. Dette er ikke noe enestående eksempel.

Statens naturvernpolitikk har derfor stor betydning for våre medlemskommuners utviklingsmuligheter. De fleste verneområdene er naturreservater, som også innebærer de strengeste restriksjonene.

**Hensynssoner**

Den nye plan- og bygningsloven innfører såkalte hensynssoner, jf. § 11-8. Bestemmelsen innebærer at statlige myndigheter kan fastlegge begrensninger utenfor selve verneområdet dersom aktiviteten utenfor vil medføre vesentlig forringelse av verneverdiene innenfor området. Særlig for kommuner som allerede har fått vernet betydelige deler av sitt areal, vil hensynssonene kunne redusere handlingsrommet ytterligere i det begrensede areal kommunen har igjen til disposisjon.

I Innst. O. nr. 57 (2007-2008) uttaler flertallet:

*"Flertallet mener randsoneområdene må kunne differensieres gjennom kommuneplaner, og at det er mulig å drive ulike næringsvirksomheter i disse sonene. Flertallet er kjent med at det i flere kommuner er vernet opp til 70 pst. av kommunens areal, det vil derfor være riktig at slike kommuner gis anledning til å benytte randsoneområdene til næringsvirksomhet.*

*Flertallet legger til grunn for sin forståelse av loven at dette også innbefatter næringsutvikling i randsonen så lenge dette ikke forringer verneformålet. Flertallet mener det er viktig at grunneierne får delta aktivt i planprosessene, spesielt der hensynssoner skal innføres i randsonen. Flertallet vil peke på at retningslinjer og/eller anføringer som er fastsatt gjennom hensynssoner, kan angi strengere restriksjoner enn det som følger av sektorlov. I slike tilfeller skal retningslinjene kun være førende for sektorlovgivningen som skal følges ved tvilstilfeller. Flertallet vil likevel peke*

*på at der hensynssonene har til hensikt å beskytte ikke fornybare ressurser skal dette særlig vektlegges."*

Mange utmarkskommuner deler den bekymring som kom til uttrykk fra mindretallet i Stortingets behandling av plan- og bygningslovens § 11-8:

*"Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre vil peke på at de foreslåtte vernegrensene fra Nasjonalparkplanen fra 1992 til stadighet blir til dels kraftig økt av Regjeringen, uten at Stortinget får anledning til å si sin mening. Samtidig har disse medlemmer merket seg at stadig flere fylkesmenn "knytter sammen" inngrepsfrie området i randsoner i forvaltningen av norsk utmark. Denne praksisen er for mange av landets største og minst befolkete kommuner en alvorlig hindring for lokal forvaltning av egen grunn. Disse medlemmer ønsker ikke å forsterke denne effekten gjennom å lovfeste randsonene, men vil heller hevde at når en grense for et vern i medhold av naturvernloven er satt, skal det ikke eksistere noe eget verneområde rundt et slikt vernet område."*

Det er USS sin klare oppfatning at når det nå er hjemmel til å pålegge begrensninger i bruk og næringsutvikling også utenfor selve verneområdet, taler det sterkt for å konsekvensutrede også mindre vernevedtak, da det for kommunene er nødvendig å få klarhet i om et vernevedtak vil medføre ytterligere restriksjoner også utenfor verneområdet. Dette gjelder særlig i kommuner som allerede har fått båndlagt store deler av sitt areal. Omfanget av hensynssoner i en kommune blir dessuten større jo flere mindre verneområder man har, dersom det er aktuelt med restriksjoner rundt hvert enkelt verneområde.

### **Utvalgte naturtyper**

USS vil i denne forbindelse også påpeke den nye naturmangfoldlovens introduksjon av såkalte utvalgte naturtyper, jf. forslaget til ny naturmangfoldlov § 52. Utvalgte naturtyper er ikke et områdevern i tradisjonell forstand. Ifølge forarbeidene er det ment å være en mellomting mellom områdevern og de generelle prinsippene for bærekraftig bruk. Ordningen skal bygge på allerede eksisterende virkemidler, men slik at de utvalgte naturtypene tillegges tyngre vekt enn det som ellers ville vært tilfelle. Det skal skje en *prioritering* av de naturtyper som anses mest verdifulle, og hvor særlige hensyn gjør seg gjeldende.

Det er foreløpig uklart hvilket arealomfang utvalgte naturtyper vil ha, og i hvilken grad det i praksis vil legge restriksjoner på annen virksomhet i området. Utvalgte naturtyper vil komme i tillegg til allerede vernede områder, og for kommuner med store vernearealer vil "utvalgt naturtype" i tillegg kunne legge begrensninger for bruk også i områder som ikke er vernet. Dette forholdet øker også behovet for konsekvensutredninger også for mindre verneområder, da vernet må sees i sammenheng med både andre vernevedtak og andre restriksjoner som er aktuelle i det området hvor det vurderes vern.

Når det gjelder tiltak hvor det kreves konsekvensutredning, blir denne strengere i takt med økende vern og flere vernekategorier og "nestenvern"-kategorier. Forslag til ny forskrift § 4 bokstav a og b krever at alle tiltak som truer verneområder utredes, samt tiltak som er "lokalisert i eller kommer i konflikt med viktige inngrepsfrie naturområder, eller utgjør en trussel mot truede naturtyper, mot truede arter eller deres leveområder, mot prioriterte arter eller deres

*funksjonsområder, mot utvalgte naturtyper, eller mot andre områder som er særlig viktige for naturens mangfold.”*

Konsekvensutredningsplikten for tiltak utvides med dette i takt med ny naturmangfoldlov til også å gjelde trussel mot prioriterte arter eller deres funksjonsområder og mot utvalgte naturtyper. Det er etter USS sitt syn urimelig at tiltakssiden i stadig større grad må utrede konsekvenser for både verneområder og stadig nye ”nestenvern”-områder, mens man på motsatt side ikke finner det nødvendig å utrede nærmere de konsekvensene et stadig mer omfattende vern har for lokalsamfunnene. Denne ensidige vektleggingen av natur- og miljøvern hensyn som grunnlag for konsekvensutredninger, mens andre viktige samfunns hensyn, som lokal næringsutvikling, bosetting, tiltak til opprettholdelse av kulturlandskap m.v ikke gis samme ”rettsvern” i form av konsekvensutredninger av vernevedtak, er uheldig og bare egnet til økt lokal motstand mot natur- og miljøvernpolitikken.

### **Næringsfond**

NOU 2004:28 punkt 18.9.4 reiste spørsmål om et kommunalt næringsfond ved etablering av verneområder. USS-kommunene ble gitt positive forventninger da Soria Moria-erklæringen slo fast følgende under punktet om friluftsliv og naturmangfold (s. 54):

*”Regjeringen vil at det kan etableres næringsfond i kommuner som omfattes av vernevedtak.”*

Det er derfor skuffende når regjeringen i lovforslaget går bort fra dette, jf. Ot.prp. nr. 52 (2008-2009):

*”Regjeringen har i noen enkelttilfeller kommet til at etablering av større verneområder etter gjeldende naturvernlov har hatt konsekvenser for lokalsamfunn som ikke alene bør avbøtes gjennom erstatningsordninger eller tilskuddsordninger rettet direkte mot berørte rettighetshavere. Det er ikke aktuelt å innføre en generell kompensasjonsordning til lokalsamfunn som berøres av verneområder etter naturmangfoldloven. Regjeringen ser imidlertid at det igjen kan oppstå tilfeller som gjør det aktuelt med tiltak.”*

Regjeringen har så langt USS kan se ikke gitt noen konkrete regler for når kommunale næringsfond bør innvilges i forbindelse med vernevedtak, men har signalisert at næringsfond bare er aktuelt i verneområder med særlig negative konsekvenser for lokalsamfunnet.

Uansett tilsier overnevnte at vernevedtak i større grad bør konsekvensutredes for å fastslå om det er behov for et næringsfond, og ikke minst for å kunne gi grunnlag for utmåling av et eventuelt næringsfond. Uten slike konsekvensutredninger vil det ikke være mulig å fastslå hvorvidt det aktuelle vernevedtaket vil ha *”særlig negative konsekvenser”* for lokalsamfunnet.

Et annet forhold er at USS mener det burde vært en generell lovhjemmel for næringsfond for kommuner, med på forhånd fastlagte kriterier for når slike fond bør tildeles. En ordning overlatt til forvaltningens frie skjønn vil kunne medføre et høyere konfliktnivå i vernesakene, og en økt mistillit til miljøforvaltningen. En ordning basert på slikt fritt forvaltningsskjønn vil i tillegg kunne skape insentiver til konfliktfokusering som et ledd i verneprosesser, for å komme i posisjon til næringsfond. Tradisjonelle konsekvensutredninger kombinert med et regelstyrt system ville klart ha vært å foretrekke.

**Verneområder etter andre hjemler**

Forslaget er nesten likelydende med dagens § 2c, som krever konsekvensutredninger for nasjonalparker og andre verneområder over 500 km<sup>2</sup>, eventuelt over 250 km<sup>2</sup> dersom vernet har konsekvenser for reiseliv eller landbruksdrift.

Dagens forskriftsbestemmelse krever konsekvensutredninger for verneområder over en viss størrelse som har hjemmel i *naturvernloven*. I forslag til ny forskrift er henvisningen til *naturvernloven* sløyet, og er ikke erstattet med "naturmangfoldloven". I forslag til ny forskrift § 2 h står det bare "nasjonalparker og andre verneområder" over den angitte størrelse skal konsekvensutredes, uten å spesifisere hjemmelen for verneområdet.

USS mener den naturlige forståelsen av den nye forskriftsbestemmelsen er at alle typer verneområder - uavhengig av hvor vernet er hjemlet - vil kunne omfattes av konsekvensutredningsplikten. Dette vil i så tilfelle være en positiv utvidelse av dagens konsekvensutredningskrav. Særlig aktuelt er vern med hjemmel i verneplan for vassdrag, og hvor det er vanlig å verne hele nedbørsfeltet. Regjeringen har eksempelvis foreslått at Vefsna med sideelver og et nedbørsfelt på 3562 km<sup>2</sup> skal vernes, jf. St.prp. nr. 53 (2008-2009). I prosessen frem til verneforslaget var det fremmet ønske fra de berørte lokalsamfunn om at verneforslaget skulle konsekvensutredes, noe som ble avvist fra myndighetenes side. Etter hva USS kan forstå ville vern av Vefsna blitt omfattet av ny konsekvensutredningsforskrift.

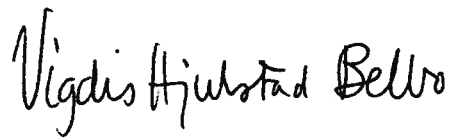
**Regjeringens utredningsinstruks**

Utredningsinstruksen stiller flere krav som er av vesentlig betydning for kommunen, blant annet om vurdering av økonomiske konsekvenser for næringsvirksomhet og distriktmessige konsekvenser.

Konsekvensutredninger i medhold av plan- og bygningsloven stiller likevel strengere krav enn utredningsinstruksen. Med konsekvensutredninger er det lagt opp til en større konsekvensutredningsprosess, hvor det er et større plan- og konsekvensutredningsprogram som også skal ut på allmenn høring, jf. den nye forskriftens §§ 6 og 7. Kommunene og berørte interesser kan i den forbindelse komme med innspill til hva som bør utredes nærmere. Konsekvensutredningsprogrammet vil normalt legge opp til en lengre prosess som vil innebære grundigere og bedre konsekvensutredninger, vil ofte innebære bruk av eksterne fagkonsulenter og har en bredere demokratisk forankring.

Det er et uttalt politisk mål med mindre konflikt i vernesaker. Konsekvensutredninger kan bidra til dette. Det er viktig for lokalsamfunnet at de konsekvensene som oppleves som følge av vernevedtaket blir utredet og vurdert. Det vil i ettertid også være lettere å akseptere et slikt vernevedtak hvor de berørte vet at alle sider ved et vernevedtak er blitt forsvarlig belyst.

Med vennlig hilsen  
Utmarkskommunenes Sammenslutning



Vigdis Hjulstad Belbo  
leder



Tine Larsen  
advokatfullmektig