



KVALITET PÅ KONSEKVENsutREDNINGER AV KLIMA- OG MILJØTEMAER I KOMMUNEPLANENS AREALDEL

Simen Pedersen, partner i Menon Economics

Kvaliteten på konsekvensutredningene av kommuneplanens arealdel kan forbedres betydelig – hovedfunn

Manglende vurderinger har sannsynligvis negative konsekvenser innen klima- og miljøtemaene, siden disse ikke vurderes tilstrekkelig opp mot de positive virkningene av tiltakene

- De gjennomgåtte konsekvensutredningene begrunner i liten grad fastsettelse av verdi, påvirkning og konsekvens for klima- og miljøtemaer.
- Det redegjøres nesten ikke for usikkerhet og manglende kunnskap, samtidig som det i liten grad gjennomføres supplerende undersøkelser for å øke kunnskapsgrunnlaget.
- Seks av ti kommuner trekker ikke frem de største negative virkningene i oppsummeringene av samlede arealbruksendringer og saksfremleggene presenterer korte tekster med lite informasjon om klima- og miljøtemaene.
- Planalternativer for den samlede arealbruken eller for enkeltområder utredes i liten grad.

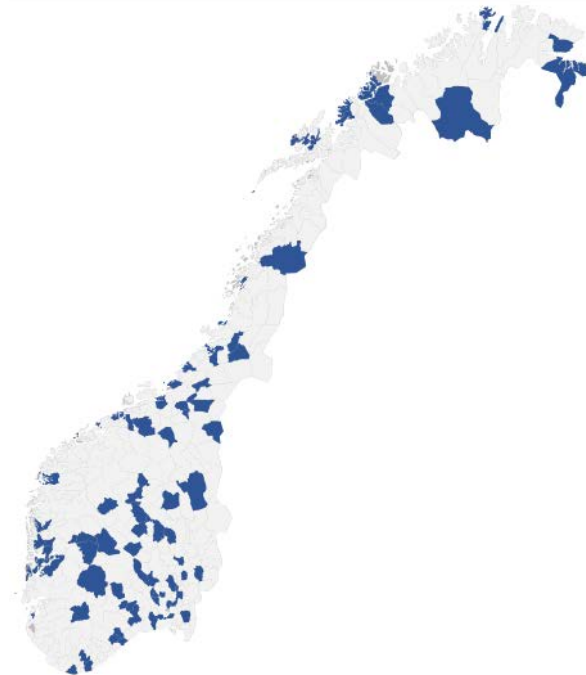
Miljødirektoratet ønsket økt kunnskap om hvordan klima- og miljøtemaer håndteres

- I henhold til forskrift om konsekvensutredninger skal kommuner gjennomføre konsekvensutredning av kommuneplanens arealdel.
- En konsekvensutredning omfatter å vurdere vesentlige virkninger av arealbruken for miljø og samfunn.
- Miljødirektoratet og Riksantikvaren har et overordnet ansvar for å veilede om miljøhensyn i arealplan.
- Klima- og miljøtemaer er i denne utredningen definert som følgende temaer: *naturmangfold, økosystemtjenester (f.o.m. siste revisjon av forskriften i 2017), kulturminner og kulturmiljø, friluftsliv, landskap, forurensning (utslipp til luft, herunder klimagassutslipp, forurensning av vann og grunn, samt støy), og vannmiljø.*

Dokument	Spørsmål
Planprogram	<p>A. Bidrar planprogrammet til å snevre inn de temaer som skal utredes til bare de mest relevante? Er de mest relevante klima- og miljøtemaene tatt med?</p> <p>B. I hvilken grad omfatter planprogrammet krav til utredning av alternativer? (Alternative løsninger for overordnet utbyggingsmønster og/eller alternative konkrete utbyggingsforslag)</p> <p>C. Er planprogrammet tydelig på hvordan konsekvenser for klima- og miljøtemaer skal utredes? (Metode med mer)</p>
Konsekvensutredning	<p>A. Hvilke kilder brukes for innhenting av kunnskap om klima- og miljøtemaer?</p> <p>B. I hvilken grad gjennomføres ekstra undersøkelser i tillegg til innhenting av eksisterende kunnskap?</p> <p>C. I hvilken grad omfatter konsekvensutredningen planalternativer?</p> <p>D. Er fastsetting av verdi, påvirkning og konsekvens for klima- og miljøtemaer for enkeltområder tilstrekkelig begrunnet?</p> <p>E. Er usikkerhet og manglende kunnskap redegjort for?</p> <p>F. Gjenspeiles de største negative konsekvensene for klima- og miljøtemaer i oppsummeringen av konsekvenser for hvert enkelt område?</p> <p>G. Omfatter konsekvensutredningen utredning av virkningene av de samlede arealbruksendringene? Gjenspeiles de viktigste konsekvensene av planen samlet for klima- og miljøtemaer i vurdering av de samlede arealbruksendringene?</p> <p>H. Gjør kommunene arbeidet med konsekvensutredningen selv, eller leier de inn konsulenter?</p>
Planbehandling (saksfremlegg og planvedtak)	<p>A. I hvilken grad gjenspeiles resultater fra konsekvensutredningen av klima- og miljøtemaer i saksframlegget og planvedtaket? Er konsekvensutredningen tillagt tilberlig vekt?</p> <p>B. Er det redegjort for høringsuttalelsene på klima- og miljøområdet i saksfremlegget og hvordan disse er vektlagt?</p>

For å svare på spørsmålene har vi gjennomgått dokumenter

- Som grunnlag for analysen har vi gått gjennom konsekvensutredninger for 91 norske kommuner. Utvalget er representativt for landets kommuner.
- For disse 91 konsekvensutredningene fant vi 38 planprogram, 42 saksfremlegg og 48 planvedtak på nett. Gjennomgangen av dokumentene har vært manuell og omfattet å svare på en rekke konkrete spørsmål.
- Litteraturgjennomgangen er supplert med: *automatiske søk, arbeidsverksted og intervjuer*
- Utvalget er representativt når det gjelder kommunestørrelse (innbyggertall og areal), sentralitetsgrad og kommunenes økonomiske handlingsrom, men ikke befolkningsvekst
 - *befolkningsveksten i kommunene som inngår i gjennomgangen er høyere enn befolkningsveksten i øvrige kommuner*



Konsekvensvurderingene begrunnes i liten grad og er gjennomgående utilstrekkelige

Basert på kartleggingen er vår vurdering er at arealplanvedtak i stor grad baseres på svake begrunnelser av planenes påvirkning på klima- og miljøtemaene, som i manglende grad sammenstilles til helhetlig vurdering av arealbruksendringene.

- Kun 13 prosent av de gjennomgåtte konsekvensutredningene gir begrunnelser for fastsetting av verdi, påvirkning og konsekvens for samtlige klima- og miljøtemaer for enkeltområdene i konsekvensutredningen
- Et gjennomgående funn er at begrunnelsene i liten grad beskriver tiltaket og graden av påvirkning (konsekvens).
- Redegjørelsene for hvorfor tiltaket har konsekvenser samt bruk av kildereferanser er også gjennomgående svake.
- Under halvparten av konsekvensutredningene inneholder vurderinger av konsekvenser av de samlede arealbruksendringene i kommuneplanens arealdel
- Oppsummeringene av konsekvenser på innenfor hvert klima- og miljøtemaene er gjennomgående bedre. De fleste kommunene gjør disse vurderingene.

Kun et fåtall redegjør for usikkerhet og manglende kunnskap

- Forskrift om konsekvensutredninger uttrykker at konsekvensutredningen skal beskrive utfordringer, tekniske mangler og kunnskapsmangler som har påvirket sammenstillingen av informasjonen, samt de viktigste usikkerhetsfaktorene ved utredningen. I forskriften påpekes det også at hvis det mangler informasjon om viktige forhold, skal slik informasjon innhentes.
- I vår gjennomgang finner vi at:
 - én av fire kommuner redegjør for usikkerhet og manglende kunnskap om klima- og miljøtemaer
 - én av fem rapporterer å ha gjennomført supplerende undersøkelser for å øke kunnskapsgrunnlaget.
- Samlet sett er vår vurdering at en betydelig andel av de gjennomførte utredningene er basert på et ufullstendig kunnskapsgrunnlag.



Negative virkninger trekkes unntaksvis frem i oppsummeringer, planvedtak og saksfremlegg



- For å sikre at resultatene tilgjengeliggjøres og forstås av beslutningstaker (de folkevalgte) bør ikke bare de positive sidene ved arealbruken, men også de største negative virkningene trekkes frem.
- Vi finner at seks av ti kommuner ikke formidler de viktigste funnene i konsekvensutredningen i oppsummeringene.
- Selv om klima- og miljøtema nevnes i om lag 75 prosent av de gjennomgåtte saksfremleggene, finner vi at klima- og miljøtemaene i liten grad er tillagt tilbørlig vekt i planbehandlingen:
 - *Flere av de gjennomgåtte saksfremlegg og planvedtak trekker ikke frem klima- og miljøtemaer, og en betydelig andel av dem omfatter korte omtaler som gir lite innsikt.*
 - *Saksframlegget og planvedtaket inkluderer i liten grad oppsummering om retning, innspill og begrunnet vurdering av de valg som er gjort for klima- og miljøtemaene.*

Det er i tillegg en rekke andre forbedringspunkter

- Kun et fåtall kommuner begrunner innsnevring av klima- og miljøtema i planprogrammet
- Halvparten av kommunene vurderer virkninger av de samlede arealbruksendringene
- 1 av 20 kommuner utreder planalternativer for den samlede arealbruken
- 1 av 10 kommuner utreder planalternativer for enkeltområder
- 4 av 10 kommuner redegjør for høringsuttalelser som omtaler klima- og miljøtema
- 3 av 10 kommuner nevner klima- og miljøtema i planvedtaket



Manglende forståelse blant de folkevalgte ser ut til å være en viktig forklaring

- Våre funn må sees i sammenheng med at kommunene står overfor store forventninger og krav fra overordnede myndigheter, både regionalt og nasjonalt, og fra lokalt næringsliv og innbyggere.
 - *Det gjelder både hva man skal utrette med arealbruken (samfunnseffekter) og hvilke forhold man skal ta hensyn til i planleggingen, herav vurdering av konsekvens på klima- og miljøtemaer i konsekvensutredningen.*
- Kvaliteten på arbeidet som gjennomføres følger av prioritering av innsats. Siden kommuneledelsen har beslutningsmyndighet over ressurser, bruk av konsulenter, tidsfrister for arbeidet osv., kan manglende forståelse for verdien av konsekvensutredningen som beslutningsunderlag bidra til at utredningene gjennomføres under for snevre rammebetingelser.

Mulige konsekvenser for statlig planlegging

- Man bør vurdere å forbedre veiledningen og håndheve forskriften strengere
- Det er et sterkt behov for gode eksempler å se til
 - *Kommunene ser til hverandre slik at praksis holdes på nåværende nivå (lavt likevektspunkt)*
- Vår kartlegging taler for at veiledningen bør utvikles i tråd med behov og forventningene til kommunene, og som et supplement og hjelpemiddel for fylkesmannen. Vårt råd er at veiledningen:
 - *Rettes både mot folkevalgte, administrativ ledelse og de som skal gjennomføre utredningen.*
 - *Viser realistiske eksempler på god praksis*
- Som et supplement til økt og forbedret veiledning bør man derfor vurdere om håndhevingen av forskriften om konsekvensutredninger skal strammes til, og derigjennom sikre tilstrekkelig kvalitet på utredningsarbeidet i kommunene.



TAKK FOR MEG

Simen Pedersen, partner i Menon Economics, 95993888, sps@menon.no