

Fylkesutvalget

Nord-Trøndelag fylkeskommune

SAKSPROTOKOLL

Sak nr. 100/2003

Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven - Særskilt om klage, innsigelsesadgang og konsekvensutredning - Høring NOU 2003:14

Behandlet/behandles av
Fylkesutvalget

Møtested
Fylkets Hus

Møtedato Sak nr.
27.08.2003 100/2003

Saksbehandler: Kirsten Haugum
Arkivsak: 2003/02766
Arkivkode: 70

Fylkesrådmannens innstilling:

Nord-Trøndelag fylkeskommune mener at det er uheldig at endringsforslag som er knyttet til planlovutvalgets innstilling løsrives fra helheten. Fylkeskommunen har følgende merknader til de konkrete forslagene:

1. Forslag 1 og 2 støttes da de vil bidra til å effektivisere planbehandlingen.
2. Forslag 3, 4 og 5 er i stor grad knyttet til planlovutvalgets øvrige endringsforslag, og er derfor uheldig å løsrive fra helheten.
3. Det er positivt at konsekvensutredningsbestemmelsene knyttes til plan i stedet for tiltak, men det er svært usikkert hvor omfattende disse bestemmelsene vil bli i praksis. Med de kravene som ligger i forslaget vil dette sannsynligvis føre til merarbeid for planmyndighetene. Forskriftene må utarbeides slik at de klargjør og forenkler disse bestemmelsene.

Protokoll

Innstillingen ble enstemmig vedtatt.

Saksutredning for fylkesutvalget.

Referanse for saken:

Plan- og bygningsloven.

Trykte vedlegg:

1. Utdrag fra NOU 2003:14. Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven.

Utrykte vedlegg:

1. NOU 2003:14. Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven.
2. FT-sak 11/2001. Planlovutvalgets første delutredning.

Sammendrag:

Planlovutvalgets utredning er sendt på hørings med høringsfrist 1. desember. Imidlertid har Miljøverndepartementet bedt om høring på noen elementer i forslaget med frist 1. sept. De 2 første forslagene tas opp som et ledd i arbeidet med å effektivisere plan- og byggesaksbehandlingen, som er forslag som støttes. De 3 øvrige tas opp nå fordi Norge har forpliktet seg gjennom EØS-avtalen å innlemme EU-direktiv om vurdering av visse planer og bestemmelser i norsk lovgivning. Fristen for denne innlemmingen er 27 juni 2004. Det er uheldig at elementer tas ut av helheten fra planlovutvalgets forslag. Det er positivt at krav om konsekvensutredninger knyttes til plan i stedet for i dag til tiltak, men det er usikkert hva de foreslåtte bestemmelsene vil føre til i praksis.

Saksframstilling:

Miljøverndepartementet har sendt NOU 2003:14 Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven på høring med høringsfrist 1. desember 2003. Det er i den sammenheng lagt opp til en bred gjennomgang av forslaget, og framlegging av en høringsuttalelse for politisk behandling i november.

Miljøverndepartementet har imidlertid i et brev datert 7. juli sendt ut brev om høring av enkelte elementer i forslaget, med høringsfrist 1. september 2003.

Planlovutvalget ble opprettet ved kgl. Res. 23 oktober 1998 og har vært sammensatt av representanter fra ulike interesseorganisasjoner og ekspertmiljøer. Utvalgets mandat har vært å vurdere om planleggingsbestemmelsene i plan- og bygningsloven og tilgrensende lover bør endres, slik at det blir lettere å ivareta dagens og morgendagens viktige samfunnsinteresser gjennom planleggingen. Utvalget la fram sin første delutredning i januar 2001, som ble behandlet av fylkestinget 21.06.2001 i sak 11/2001.

De punkter som Miljøverndepartementet tar sikte på å allerede inneværende år å utarbeide utkast til OT.prp. om er:

1. §1-14 Innsigelse og mekling, sjette ledd, med følgende endringsforslag: *"Det kan ikke fremmes ny innsigelse mot forhold som tidligere har vært gjenstand for innsigelse og avgjort etter reglene her"*.
2. §1-15 Forholdet til forvaltningsloven og klage, 2 ledd andre punktum, med følgende endringsforslag: *"Det kan likevel ikke klages på forhold som er avgjort tidligere gjennom klage eller innsigelse"*.

3. §1-8 Planbeskrivelse og planprogram, hele paragrafen.
4. §1-9. Konsekvensutredning av planer med vesentlige virkninger, hele paragrafen.
5. kap. 17 Konsekvensutredninger for sektorplaner samt tiltak etter andre lover, §17-1 til og med §17-5 i sin helhet.

Vurdering:

Forslag nr. 1 og 2 tas opp som et ledd i arbeidet med å effektivisere plan- og byggesaksbehandlingen, og med sikte på at de kan gjennomføres raskt som et element i forenkling av plan- og bygningsloven. Disse forslagene er ikke avhengig av øvrige endringsforslag i loven, og kan derfor behandles uavhengig av de øvrige forslagene.

Forslag 3, 4 og 5 tas opp nå fordi Norge har forpliktet seg gjennom EØS-avtalen å innlemme EU-direktiv om vurdering av visse planer og bestemmelser i norsk lovgivning. Fristen for denne innlemmingen er 27 juni 2004. Disse forslagene henger sammen med øvrige endringsforslag, og det er uheldig at de tas ut av sammenhengen.

Forslag 1.

Forslaget innebærer i praksis at det ikke vil være mulig å ta "omkamp" på saker i form av ny innsigelse på plansaker som er avgjort på et høyere plannivå. Regelverket er i dag slik at dersom en arealbruk er avklart i for eksempel kommuneplanen, så er det mulig for en statlig fagmyndighet å gå til innsigelse på en i ettertid utarbeidet reguleringsplan for samme området selv om spørsmålet er avklart i forbindelse med behandlingen av kommuneplanen.

Denne ordningen gir ikke god forutsigbarhet for kommunene. Spørsmål som er avklart på kommuneplannivå må kunne forventes å bli respektert ved detaljplanlegging. I praksis så har dette ikke vært noe stort problem i Nord-Trøndelag. I noen tilfeller har sektormyndigheten fått signaler om at det foreligger ny statlig politikk på området, og dermed gått til innsigelse på tidligere avklarte spørsmål.

Denne endringen gir bedre forutsigbarhet for kommunene, men kan gi mindre mulighet for statlige fagmyndigheter til å fange opp endringer i statlige politikk. Forslaget anbefales støttet da det er viktig for kommunene i deres planlegging å ha en forutsigbarheten i arealpolitikken. Forslaget vil også føre til effektivisering av detaljplanleggingen.

Forslag 2.

Forslaget innebærer i praksis at det ikke vil være mulig å ta "omkamp" på saker i form av klage på saker som er avgjort tidligere gjennom klage eller innsigelse. Regelverket er i dag slik at det er mulig å klage flere ganger på samme spørsmål, f.eks i en reguleringsplan og i neste omgang i en bebyggelsesplan eller byggesak.

Dersom denne muligheten utnyttes fullt ut, slik det av og til også gjøres her i fylket, fører dette til merarbeid og forsinkelser i gjennomføring av tiltak. Forslaget anbefales støttet da dette fører til effektivisering av planleggingen og gjennomføringen av planleggingen.

Forslag 3.

Forslaget omfatter hele paragrafen som omhandler Planbeskrivelse og planprogram, som lyder slik:

” Alle forslag til planer etter loven skal beskrive planens formål, hovedinnhold og følger, samt forhold til andre planer som gjelder for området.

For fylkesplan, fylkesdelplan og kommuneplan, samt for områdeplan og detaljplan som kan ha vesentlige virkninger for miljø, naturressurser eller samfunn, skal det utarbeides et planprogram som grunnlag for planarbeidet. Planprogrammet skal gjøre rede for formålet med planarbeidet, planprosesser med frister og deltakere, opplegget for medvirkning og behovet for utredninger. Forslag til planprogram sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn.”

Denne paragrafen er knyttet til alle overordnede plantyper som foreslås i forslag til ny plan- og bygningslov. Noen av disse plantypene, områdeplan og detaljplan finnes ikke i eksisterende plan- og bygningslov, og paragrafen må derfor justeres for å tilpasses eksisterende lov.

Første del av bestemmelsen omfatter planbeskrivelse på alle typer planer uansett omfang og betydning. Praksis er i dag noe ulik, der en del planer tilfredsstiller disse kravene etter dagens ordning. Dette er en positiv bestemmelse, da de planer som ikke inneholder slik planbeskrivelse ofte ikke gir et godt nok grunnlag for forsvarlig saksbehandling, og kan også være utilstrekkelig for å ivareta rettsikkerheten.

Hensikten med planprogram er å få samhandling med fagmyndigheter og andre så tidlig som mulig i planprosessen. Formålet er å oppnå en oversiktlig og forutsigbar planprosess for alle berørte. En tidligst mulig medvirkning med alle berørte parter øker effektiviteten ved at konflikter kan avklares tidligst mulig.

Videre skal det i planprogrammet utredes behovet for utredninger som grunnlag for konsekvensutredninger, og henger derfor sammen med neste forslag. Etter reglene som i dag gjelder for konsekvensutredninger kreves det ofte særskilte prosesser for å avgjøre om et tiltak er slik at det krever konsekvensutredning, og for å bestemme hvilke mulige konsekvenser som skal utredes. Disse prosessene forutsettes nå å bli ivaretatt i forbindelse med utarbeidingen og vedtaket av planprogrammet. Dette forslaget kan være vanskelig å gjennomføre, da det i en overordnet planlegging i startfasen ikke er mulig å forutse alle behov for konsekvensutredninger i og med at det er først gjennom planprosessen at det framkommer hvilke tiltak som ønskes gjennomført. Dette innebærer at den vurderingen som skal skje i planprogrammet må være foreløpige og av overordnet karakter. Fordelen med denne vurderingen er at en del konflikter kan avdekkes svært tidlig.

Bestemmelsen sier at planprogram alltid kreves for arbeidet med fylkesplan, fylkesdelplan og kommuneplan. Planprogrammet kan inngå i regional eller kommunal planstrategi, og dermed blir særskilt planprogram overflødig. I tillegg skal dette kreves for områdeplan og detaljplan (plantyper som erstatter kommunedelplan, reguleringsplan og bebyggelsesplan) som kan ha vesentlige virkninger for miljø, naturressurser eller samfunn. Det kan i slike tilfeller bli stor usikkerhet omkring når dette kravet inntreffer, da planmyndigheten kan vurdere at det ikke har vesentlig virkning, mens en statlig fagmyndighet som har innsigelsesrett kan ha en helt annen vurdering.

I utgangspunktet er dette en positiv bestemmelse sett i sammenheng med de øvrige forslagene til planlovutvalget, men denne burde vært sett i sammenheng med de øvrige forslagene for å få fram den fullstendige effekten av dette.

Den største fordelen med denne bestemmelsen er at det skal avklares så langt mulig hvem som blir berørte partner og at det dermed sikres medvirkning i planprosessen og at denne kan starte så tidlig om mulig. Dette bidrar til en større mulighet for å løse konflikter i planprosessen. Dette innebærer større effektivitet og raskere behandling av detaljplaner og byggesaker. Det kan

imidlertid i en så tidlig fase være vanskelig å forutse hvilke parter som skal delta, da det så tidlig ikke er mulig å fastlegge hvem som blir berørt av planleggingen. Det må derfor være en fleksibilitet knyttet til denne bestemmelsen som gjør det mulig å involvere andre parter etter behov.

Forslag 4.

§1-9. Konsekvensutredning av planer med vesentlige virkninger, hele paragrafen, som lyder:

” For fylkedelplan for arealbruk og kommuneplanens arealdel, samt for områdeplan og detaljplan som kan ha vesentlige virkninger for miljø, naturressurser eller samfunn, skal planbeskrivelsen inneholde en særskilt redegjørelse for planens konsekvenser (konsekvensutredning), herunder av aktuelle alternativer. Konsekvensutredningen skal utarbeides på grunnlag av planprogrammet og følge planforslaget når dette sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn.

Planvedtaket med begrunnelse skal offentliggjøres. I begrunnelsen skal det framgå hvordan virkningene av planen og innkomne uttalelser har vært vurdert, og hvilken betydning de er tillagt ved vedtaket. Det skal også framgå hvilke krav om oppfølgende undersøkelser og vilkår som er knyttet til gjennomføringen av planen.

Dersom planen kan få vesentlige virkninger i annen stat, skal vedkommende stat varsles og gis anledning til å medvirke i planprosessen.

Kostnadene ved utarbeiding av konsekvensutredning bæres av forslagstiller.

Kongen kan i forskrift gi utfyllende bestemmelser om konsekvensutredning og om planer som omfattes av denne bestemmelsen.”

Som tidligere nevnt er denne bestemmelsen tatt opp nå fordi Norge har forpliktet seg gjennom EØS-avtalen å innlemme EU-direktiv om vurdering av visse planer og bestemmelser i norsk lovgivning. Bestemmelsen henger på samme måte som forrige forslag, i stor grad sammen med strukturen i plansystemet, og det er særdeles uheldig at dette løsrives fra helheten i hele planlovutvalgets forslag.

Dagens ordning er slik at krav om konsekvensutredning er knyttet til tiltak og ikke til plan. Koplingen mellom planprogram og konsekvensutredning er viktig. Konsekvensutredning skal utarbeides på grunnlag av planprogrammet. Innholdet, omfanget og detaljeringsgraden må tilpasses den enkelte plantype og behov for avklaring. Grunnlaget for dette skal skaffes gjennom arbeidet med planprogrammet. Det er viktig å unngå dobbeltarbeid.

Bestemmelsen er forholdsvis lite konkret, og det gis derfor muligheter for Regjeringen til at det kan gis utfyllende forskrifter. I utgangspunktet kan dette bli en omfattende bestemmelse. Eksisterende bestemmelser knyttet til konsekvensutredninger på tiltak er omfattende og er til dels vanskelig tilgjengelig. En tilsvarende ordning med krav til konsekvensutredning tilknyttet plan kan bli tilsvarende omfattende, da fagmyndighetene er gitt innsigelsesmyndighet til utredningen. Det er derfor usikkert hvor omfattende bestemmelsen vil bli i praksis.

Samtidig vil det klart ligge effektiviseringsgevinst knyttet til at det i dag ofte ligger dobbeltarbeid i at det utføres stor grad av utredningsarbeid knyttet til planarbeid, og i neste omgang blir krav til utredninger knyttet til tiltak. I prinsippet er derfor denne bestemmelsen positiv ved at utredningen skjer på et overordnet nivå og tidligst mulig i prosessen, behandlingen av tiltak vil derfor kunne skje raskere.

Forslag 5.

Kap. 17 Konsekvensutredninger for sektorplaner samt tiltak etter andre lover, §17-1 til og med §17-5 i sin helhet.

Dette kapitlet omfatter tiltak som kan iverksettes uten plan etter plan- og bygningsloven, og sektorplaner som ikke utarbeides etter plan- og bygningslovens planbestemmelser. Kapitlet omfatter to typer beslutninger. For det første tiltakene som omfattes av dagens regelverk, men som kan iverksettes uten krav til plan. For det andre omfattes sektorplaner som er beslutningsprosesser i sektorene som ikke gjennomføres etter plan- og bygningslovens bestemmelser, men som omfattes av EUs direktiv om miljøvurdering av visse planer og programmer. Kapitlet er derfor et vesentlig element i implementeringen av EUs direktivet.

Det foretas i Norge en rekke beslutninger og enkeltvedtak som det ikke er plankrav til, og planlegging etter sektorlover, hvor det etter EUs direktiv er krav til konsekvensutredning. Dette gjelder for eksempel også beslutninger i Stortinget som har betydning for miljø, naturressurser eller samfunn, et eksempel på dette er Nasjonal Transportplan. Det vil derfor være en rekke tilfeller hvor vedtak setter rammer for enkeltprosjekt. Hvorvidt dette rammes av bestemmelsen må vurderes i hver enkelt planleggingsprosess.

Bestemmelsene i kapitlet stiller krav til planprogram, utarbeiding av konsekvensutredning og begrunnelse, offentliggjøring av vedtak og oppfølging av konsekvensutredningen. Det foreslås derfor at det må utarbeides felles forskrift for konsekvensutredninger.


Disse bestemmelsene kan bli kompliserte i praksis, men vil sikre at det ikke foretas enkeltvedtak uten at det er foretatt en helhetlig vurdering av effekten av vedtakene. Slik bestemmelsen er utformet er det sannsynlig at denne ordningen fører til merarbeid sett i forhold til dagens ordninger. Forskriftene må spesielt foreta grep som forenkler og klargjør disse bestemmelsene.

Konklusjon:

Forslag 1 og 2 støttes da de vil bidra til å effektivisere planbehandlingen.

Forslag 3, 4 og 5 er knyttet til de øvrige endringsforslagene fra planlovutvalget, og det er uheldig at de løsrives fra helheten. Det er positivt at konsekvensutredningsbestemmelsene knyttes til plan i stedet for tiltak, men det er noe usikkert hvor omfattende disse bestemmelsene vil bli i praksis. Med de kravene som ligger i loven vil dette sannsynligvis føre til merarbeid for planmyndigheten. Forskriftene må utarbeides slik at de forenkler og klargjør disse bestemmelsene.

Fylkesrådmannen i Nord-Trøndelag
Steinkjer, 15. august 2003


Johan Solheim
fylkesutdanningsjef
stedfortredende fylkesrådmann

lig forståelse og et felles mønster for dette viktige leddet i behandlingen av planer, og dermed også en forenkling av loven. Å få gode og grundige uttalelser fra de som berøres av planer, er svært viktig både for at planene kan få det best mulige innhold, og for den enkeltes rettssikkerhet.

Å sende et planforslag eller lignende på høring betyr at det sendes ut til berørte parter til uttalelse. Etter den foreslåtte regel bør det for det første sendes til uttalelse til alle berørte *statlige, fylkeskommunale og kommunale myndigheter*. Dette er etater eller instanser som har forskjellige former for regulering og lignende utøvelse av offentlig myndighet på et relevant saksområde som sin viktigste funksjon. «*Offentlige organer*» er en fellesbetegnelse på statlige, fylkeskommunale eller kommunale instanser og omfatter både myndigheter og enheter som ikke naturlig omfattes av begrepet «myndighet» fordi deres primære oppgave er tjenesteyting eller lignende. Selve den juridiske organisering kan variere; noen virksomheter som faller inn under dette uttrykket, kan gjerne være organisert som statsforetak, aksjeselskap, stiftelse eller lignende. Eksempler på det som her kalles «andre offentlige organer» er helse- og omsorgsinstitusjoner, skoleverket, universiteter og høyskoler, forskningsinstitusjoner, offentlige museer og andre kulturinstitusjoner, og offentlig eide selskaper med en samfunnsmessig funksjon så som transporttjenester, energiforsyning, vann og avløp. Det er ikke alltid en klar grense mellom «offentlige myndigheter» og «andre offentlige organer», og skillet vil i de fleste sammenhenger ikke være så avgjørende. Det som er viktig, er den rolle vedkommende myndighet eller organ har i forhold til planen og planoppgavene. Det er heller ikke en klar grense mellom (andre) offentlige organer og det etterfølgende uttrykket «*private organisasjoner og institusjoner*». Dette er ment å omfatte for det første enhver form for interesseorganisasjon eller organisasjon for formål eller hensyn som er relevante for avgjørelsen av den aktuelle plansak. Uttrykket omfatter både landsomfattende interesseorganisasjoner og lokale organisasjoner, lag og klubber, herunder også politiske partier og organisasjoner. Uttrykket «institusjoner» er ment å dekke enhver virksomhet som har en samfunnsmessig funksjon, men som drives av private, og som ikke naturlig faller inn under uttrykket «organisasjon». Dette kan være private forsknings- eller utdanningsinstitusjoner, helse- og omsorgsinstitusjoner, eller lignende institusjoner med allmenne formål. Uttrykket er ikke ment å omfatte vanlige bedrifter innenfor produksjon eller tjenesteyting. Grensen vil her kunne være noe uklar. Planmyndighetene må kunne av-

grense utsendelser til det som er naturlig og rime- lig ut fra ressurs hensyn og sakens betydning. Gjennom offentlig kunngjøring og ettersyn får alle som berøres uansett mulighet til å gjøre sine synspunkter gjeldende.

Også uttrykket «*legges ut til offentlig ettersyn*» finnes flere steder i loven. Det innebærer at dokumentene i saken er fysisk og praktisk tilgjengelig for enhver og kan studeres på et nærmere angitt sted. Dette er en ordning med lang tradisjon. Det vanlige er at planforslag og lignende er utlagt i rådhuset i kommunen. Det er viktig at det i praksis blir mulig for flest mulig å komme til dokumentene. For lokale planer som bare gjelder en del av en kommune, bør utleggelsen alltid skje på et egnet kontor i vedkommende område, for eksempel postkontoret eller stasjonen.

Bruken av *elektroniske medier* til slike formål er raskt økende. Dette åpner nye muligheter for informasjon og utveksling av synspunkter i plansaker, ikke minst i distriktene med store avstander til kommunesenteret. Utvalget mener det bør være en plikt til å benytte slike medier både til presentasjon av planforslag med videre og for innhenting av synspunkter, i alle faser av planprosessen. Dette vil gjelde fra det første varsel om at planarbeid starter til offentliggjøring av endelig planvedtak. Dette er uttrykt i *siste ledd*.

Til § 1-8 Planbeskrivelse og planprogram

Alle forslag til planer etter loven skal beskrive planens formål, hovedinnhold og følger, samt forhold til andre planer som gjelder for området.

For fylkesplan, fylkesdelplan og kommuneplan, samt for områdeplan og detaljplan som kan ha vesentlige virkninger for miljø, naturressurser eller samfunn, skal det utarbeides et planprogram som grunnlag for planarbeidet. Planprogrammet skal gjøre rede for formålet med planarbeidet, planprosessen med frister og deltakere, opplegget for medvirkning og behovet for utredninger. Forslag til planprogram sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn.

Bestemmelsens *første ledd* slår først fast som generell regel at alle planer etter loven skal beskrive planens formål, hovedinnhold og følger. Dette gjelder uansett planens omfang og betydning. Regelen er grunnleggende, og i samsvar med alminnelige forvaltningsrettslige regler om krav til sakens opplysning og begrunnelse for et forvaltningsvedtak. Dette er en meget viktig bestemmelse for å sikre fornuftige og unngå vilkårlige planvedtak, og hvor det tas hensyn til alle interesser når beslutningen skal tas.

Denne beskrivelsen, som heretter betegnes «planbeskrivelsen», må framkomme så tidlig som praktisk mulig i planarbeidet, og må foreligge senest når planforslaget sendes på høring. Den skal være så fyldig og presis at det er mulig å få et dekkende bilde av hensynene bak planen. Den må også vise hva planen vil medføre for berørte parter, interesser og hensyn. Det er dette som ligger i uttrykket «følger». Det er opp til planmyndighetene å vurdere om planbeskrivelsen er tilstrekkelig fyldig og presis. Mangler ved planbeskrivelsen vil være en saksbehandlingsfeil som kan gi grunnlag for klage for planer hvor det er klageadgang.

Planbeskrivelsen må framkomme tydelig i de dokumentene som legges fram til behandling når planen skal vedtas. For arealplaner suppleres planbeskrivelsen av plankartet, og av de retningslinjer og bestemmelser som skal gjelde i planområdet.

Bestemmelsen setter videre et særlig krav om at planbeskrivelsen må vise planens forhold til andre planer som gjelder for området. Det skal være en sammenheng i plansystemet. Det er særlig viktig at det gjøres klart om planen er fullt ut i samsvar med gjeldende overordnede planer eller innebærer endringer. For enkelte situasjoner gjelder det forskjellige saksbehandlingsregler for planforslag som er henholdsvis i samsvar med og i strid med overordnede planer.

Andre ledd slår fast kravet om *planprogram* for behandlingen av visse planer etter loven. Planprogrammet er en «plan for planleggingen». Formålet er å oppnå en oversiktlig og forutsigbar planprosess for alle berørte. Dette er ikke minst viktig ut fra hensynet til rettssikkerheten for de som fremmer et planforslag. En godt planlagt planprosess vil også gi en raskere saksbehandling og dermed effektivitet. For å oppnå dette er det særlig viktig at alle de viktigste berørte myndigheter og andre interesser er med fra begynnelsen av planarbeidet, og at de tidlig gir uttrykk for viktige forhold som det må tas hensyn til i planarbeidet. All erfaring viser at det å få en god oversikt over interessene i starten, gjør at de senere faser av planbehandlingen kan gå lettere.

Planprogrammet skal gjøre rede for formålet med planarbeidet, planprosessen, opplegget for medvirkning. Det skal også gjøre rede for behovet og opplegget for utredning av vesentlige konsekvenser av planen for samfunn, naturressurser og miljø, jf. nærmere regler i § 1-9. Dette innebærer at konsekvensutredning alltid inngår som en del av planprosessen.

Etter de reglene som i dag gjelder for konsekvensutredning etter kapittel VII-a i plan- og bygningsloven, kreves det ofte særskilte prosesser for

å avgjøre om et tiltak er slik at det krever konsekvensutredning (som internasjonalt gjerne betegnes som «screening»), og for å bestemme hvilke mulige konsekvenser som skal utredes (som internasjonalt gjerne betegnes som «scoping»). Disse prosessene forutsettes nå å bli varetatt i forbindelse med utarbeidingen og vedtaket av planprogrammet. Dette stiller krav til den måten planprogrammet blir til på. Det er nødvendig med en åpen og forholdsvis grundig prosess for å komme fram til et godt planprogram. Forslag til planprogram skal sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn. Hvor grundig prosessen vil måtte være, beror på hvor omfattende og komplisert planen er.

Bestemmelsen sier at planprogram kreves alltid for arbeidet med fylkesplan, fylkesdelplan og kommuneplan. Planprogram kreves også for områdeplan og detaljplan som kan ha «vesentlige virkninger». Dette betyr imidlertid ikke at det i disse tilfellene alltid skal utarbeides et separat planprogram. Lovforslaget har bestemmelser som sier at planprogram kan inngå i regional eller kommunal planstrategi, og dermed blir særskilt planprogram overflødig. Det kan også være parallelle prosesser som gjør det unødvendig med særskilt planprogram.

Det er planmyndighetene selv som avgjør om planprosessen er tilfredsstillende. Men i praksis vil det ha stor betydning at også parter og interesser som berøres sterkt av planen, mener den er god nok. Hvis ikke, vil planen mangle nødvendig legitimitet, og det vil lett oppstå problemer når den skal gjennomføres. Planprogrammet, som er offentlig, vil være utgangspunktet for å vurdere kvaliteten av planprosessen. For områdeplaner og detaljplaner gjelder klagereglene i forvaltningsloven. Har planbehandlingen, herunder konsekvensvurderingen, ikke vært grundig nok, vil selve planvedtaket kunne oppheves hvis svakheten kan ha hatt betydning for vedtaket. I hvilken grad det vedtatte planprogrammet er blitt fulgt, vil være et moment i denne vurderingen.

Til § 1-9 Konsekvensutredning av planer med vesentlige virkninger

For fylkesdelplan for arealbruk og kommuneplanens arealdel, samt for områdeplan og detaljplan som kan ha vesentlige virkninger for miljø, naturressurser eller samfunn, skal planbeskrivelsen inneholde en særskilt redegjørelse for planens konsekvenser (konsekvensutredning), herunder av aktuelle alternativer. Konsekvensutredningen skal utarbeides på grunnlag av planprogrammet og følge planforslaget når dette sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn.

Planvedtaket med begrunnelse skal offentliggjøres. I begrunnelsen skal det framgå hvordan virkningene av planen og innkomne uttalelser har vært vurdert, og hvilken betydning de er tillagt ved vedtaket. Det skal også framgå hvilke krav om oppfølgende undersøkelser og vilkår som er knyttet til gjennomføringen av planen.

Dersom planen kan få vesentlige virkninger i annen stat, skal vedkommende stat varsles og gis anledning til å medvirke i planprosessen.

Kostnadene ved utarbeiding av konsekvensutredning bæres av forslagsstiller.

Kongen kan i forskrift gi utfyllende bestemmelser om konsekvensutredning og om planer som omfattes av denne bestemmelsen.

Som det er redegjort nærmere for i kapittel 6 foran, er det flere grunner til at utvalget foreslår at konsekvensutredning inngår som en del av behandlingen av planer etter loven. En viktig foranledning er EU-direktivet om miljøkonsekvenser av planer og programmer, som Norge etter EØS-avtalen har plikt til å gjennomføre. Det er også gode reelle grunner til å kople systemet med konsekvensutredning til plansystemet. Sett fra utbyggeres synsvinkel blir prosessen vesentlig enklere enn om planprosess og konsekvensutredning er to atskilte løp. Sett fra de berørte interessers synsvinkel er det viktig at konsekvensene utredes allerede i planfasen og ikke bare i forbindelse med det konkrete utbyggingsprosjektet. Planen vil ofte være avgjørende for hva slags tiltak som skal tillates i de forskjellige områdene, og det er i den forbindelse det er særlig viktig å klarlegge konsekvensene av de valg som gjøres.

EU-direktivet knytter plikten til å foreta konsekvensutredning til planer som sannsynligvis vil ha betydelige miljøvirkninger. Dette er videre presisert ved generell plikt til å konsekvensutrede planer som angår nærmere angitte sektorer dersom de legger rammer for framtidig tillatelse til gjennomføring av enkelttiltak. I praksis gjelder dette planer for alle sektorer med unntak av planer/programmer som kun skal tjene forsvar eller sivilt beredskap, og rene finansplaner. Utvalget legger til grunn at overordnede arealplaner alltid vil kunne ha vesentlige konsekvenser, og at de gjennomføringer for arealbruk setter rammer for enkeltprosjekter. Kravet om konsekvensutredning foreslås derfor å gjelde ubetinget for fylkesdelplaner for arealbruk og arealdelen av kommuneplan, samt for områdeplaner og detaljplaner med vesentlige virkninger.

For områdeplaner og detaljplaner blir det spørsmål hva som menes med «vesentlige virknin-

ger». Dagens regler om konsekvensutredning gjelder for tiltak som kan medføre vesentlige virkninger for miljø, naturressurser eller samfunn. Utvalget har funnet det mest hensiktsmessig å videreføre dette uttrykket. De nærmere avgrensningene må det arbeides videre med, og de kan mest hensiktsmessig komme til uttrykk i forskrifter, slik systemet er med dagens regler om konsekvensutredning etter lovens kapittel VII-a. Dagens forskrifter kan tas som utgangspunkt, men disse reglene kan virke noe kompliserte og ikke alltid treffende. For eksempel vil et kriterium knyttet til investeringskostnaden ikke alltid være særlig relevant i forhold til mulige skadevirkninger. De bør derfor etter utvalgets mening ikke uten videre overføres til et nytt system. Terskelen for kravet om konsekvensutredning synes imidlertid stort sett passende og bør kunne ligge på omtrent samme nivå som i dag. For øvrig vil utviklingen av det internasjonale regelverket ha betydning for spørsmålet, og dette taler også for at de nærmere rammene gis i forskrift.

Uttrykket «vesentlige virkninger for miljø, naturressurser eller samfunn» er som nevnt det samme som i dagens lovbestemmelser, og utvalget mener den forståelse som er lagt til grunn til nå av dette uttrykket, kan videreføres. Som eksempler på relevante virkninger vil utvalget nevne:

- vesentlig betydning for samfunnsutviklingen, næringsliv og sysselsetting, økonomiske og sosiale forhold,
- vesentlig betydning for samfunnssikkerhet,
- vesentlige konsekvenser for folkehelse,
- vesentlig forurensing,
- vesentlige konsekvenser for fiskeri- og havbruksnæringene,
- konflikt med naturvern-, jordvern- eller kulturminneinteresser av nasjonal eller regional verdi, eller mulighet for tap av truede eller sårbare arter, viktige kulturminner med videre,
- vesentlige konsekvenser for friluftslivet,
- vesentlig innvirkning på samisk naturgrunnlag,
- vesentlige negative virkninger for estetikk eller byggeskikk.

Uansett bør nærmere grenser som nevnt trekkes opp i forskrifter. Systemet kan også være slik at en i visse tilfelle må foreta en konkret vurdering av den enkelte plan for å avgjøre om konsekvensutredning skal kreves. Utvalget vil ikke foreslå nærmere regler for behandlingen av dette spørsmålet. Også dette egner seg bedre for regulering gjennom forskrift.

Koplingen mellom planprogram (jf. § 1-8 andre ledd) og konsekvensutredning er viktig. Konse-

kvensutredningen skal utarbeides på grunnlag av planprogrammet. Det skal gi en beskrivelse og vurdering av planens konsekvenser, herunder av aktuelle alternativer. Konsekvensutredningens innhold, omfang og detaljeringsgrad må tilpasses den aktuelle plantype og behov for avklaring. Grunnlaget for dette skal skaffes gjennom arbeidet med planprogrammet. Det er viktig å unngå dobbeltarbeid. Dersom det er foretatt konsekvensutredning ved tidligere eller overordnede planer for samme område, må dette tas i betraktning ved vurderingen av utredningsbehov.

Uttrykket «aktuelle alternativer» må ikke forstås for snevert. Alternativer til å bygge et område ut til et bestemt formål vil alltid være å bygge det ut til et annet formål, eller å la det forbli ubygget. Dette siste, som gjerne kalles «nullalternativet», vil nesten alltid være et alternativ som må utredes i arealplanleggingen. Men det skal ikke være nødvendig å utrede alternativer som ikke er aktuelle. Ofte vil det være nødvendig å utarbeide en mer detaljert plan for et område som grunnlag for behandling av enkeltsaker. Det vil derfor ikke være nødvendig for eksempel å utrede konsekvensene av en rekke forskjellige alternative bruk av et område innenfor et arealformål i en arealdel til kommuneplan. Den mer detaljerte konsekvensutredningen må heller foretas i forbindelse med arbeidet med områdeplan eller detaljplan og omfatte den arealbruken som da viser seg å bli aktuelt, og mulige alternativer til den.

Det er et hovedpunkt at arbeidet med konsekvensutredningen skal skje i nær sammenheng med planleggingsarbeidet. Ferdig konsekvensutredning må foreligge senest samtidig med det planforslaget som sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn, og følge planforslaget.

Etter dagens praksis benyttes konsekvensutredningsprosessen til å avklare spørsmål i forkant av oppstart av formell planprosess, for eksempel alternativ, lokalisering og liknende. Denne muligheten gir fleksibilitet i forhold til gjennomføring av omfattende og kompliserte planoppgaver, og kan bidra til at det fremmes planforslag kun for de relevante alternativene, samtidig som berørte gis anledning til å delta i en slik tidlig avklaringsprosess. Bestemmelsene slik de er utformet utelukker ikke at slik praksis kan videreføres i enkelte saker, for eksempel gjennom en spesielt omfattende/grundig programfase.

Det sier seg selv at en plan etter loven er et offentlig dokument, og at også selve planvedtaket er offentlig. EØS-reglene krever at dette sies uttrykkelig i lov eller forskrift, og utvalget har valgt å ta det inn i loven. EØS-reglene krever også at det

skal gis en begrunnelse for planvedtaket, som redegjør for hvordan virkningene med innkomne uttalelser har vært vurdert, og hvilken betydning de har vært tillagt ved vedtaket. Dette er tatt inn i loven som et krav. Dette stiller nye krav til selve plandokumentet i forhold til det som har vært vanlig hittil. Planbeskrivelsen (jf. § 1-8 første ledd) må uttrykkelig redegjøre for de viktige virkningene som er framkommet gjennom konsekvensutredningen, uttalelsene til disse, og hvordan planmyndighetene vurderer dem. Det må framgå hvilken betydning virkningene og uttalelsene om dem er tillagt i den planen som er vedtatt. I praksis må dette framkomme av planbeskrivelsen i det endelige planforslaget som går til vedtaksorganet.

Andre ledd slår fast at planvedtaket med begrunnelse skal offentliggjøres. I begrunnelsen skal det gå fram hvordan en har lagt vekt på virkningene av planen ved vedtak og på hvilken måte dette er fulgt opp gjennom bestemmelser i vedtaket. *Siste setning* viser til at dette også skal omfatte bestemmelser om oppfølgende undersøkelser i de kommunale arealplanene, jf. § 9-9 og § 11-5 nummer 12 jf. § 12-3. Begrepet vilkår må i denne sammenhengen forstås slik at det omfatter rammer for gjennomføring av planen slik disse fastsettes gjennom vedtak i form av arealbrukskategorier (jf. § 9-7), hensynssoner (jf. § 9-8) og bestemmelser knyttet til gjennomføring av planen (jf. § 9-9 og § 11-5).

Undersøkelsene det vises til vil variere i forhold til plantype og planoppgave, men generelt vil de for overordnede planer knyttes til forhold som skal undersøkes på neste plannivå. For områdeplaner og detaljplaner vil det være særlig relevant å stille krav til undersøkelser for å overvåke og klargjøre de faktiske konsekvenser i anleggs- og driftsfasen, herunder effekten av avbøtende tiltak. Se for øvrig omtalen for § 11-5 nummer 11.

Formålet med bestemmelsen er å legge til rette for økt oppmerksomhet om oppfølging av planene og utforming av avbøtende tiltak tidlig i planleggingsprosessen. Erfaring, blant annet fra dagens KU-bestemmelser, viser at et slikt tidlig fokus på miljøkrav og overvåkning bidrar til å sikre god utforming og oppfølging. Forslagsstiller bør derfor som del av konsekvensutredningen vurdere behovet for, og utforme forslag til, oppfølgende undersøkelser og utforming av avbøtende tiltak og bestemmelser/vilkår.

I forbindelse med flere større utbyggingssaker i Oslo i den senere tid (Nationaltheatret stasjon, Pilestredet Park) er det gjort positive erfaringer med utforming av et såkalt miljøoppfølgingsprogram (MOP). Et slikt miljøoppfølgingsprogram er

et verktøy som sikrer oversiktlig oppfølging av vedtak med bestemmelser, og presiserer hvordan forslagstillere vil følge opp og håndtere disse kravene. Et miljøoppfølgingsprogram kan også inneholde forslagstillers egne krav, samt eventuelle krav utover bestemmelser og vilkår som er framkommet i forståelse mellom planmyndighet og forslagstillere.

Tredje ledd slår fast at vedkommende stat skal varsles og gis anledning til å uttale seg dersom planen får vesentlige virkninger i et annet land. Dette er en forpliktelse Norge har etter Espo-konvensjonen og EØS-direktivet, som også regulerer de nærmere detaljene med hensyn til prosedyre. Disse reglene egner seg best for forskrifter.

Fjerde ledd viderefører dagens regel i plan- og bygningsloven av 1985, § 33-11 om at tiltakshaver bærer utgiftene. Her brukes uttrykket forslagstillere, i og med at det dreier seg om planer som ikke nødvendigvis innebærer bestemte tiltak. Det siktes til den som fremmer forslag om plan. Det kan i enkelte situasjoner være tvil om hvem som er å anse som forslagstiller. Dette gjelder særlig ved områdeplan, i tilfelle hvor kommunen har overlatt til andre enn kommunen å utarbeide utkast til plan, jf. § 11-1 første ledd. I slike situasjoner må det avgjørende være i hvis interesse planen utarbeides. Hvis det dreier seg om et privat initiativ med sikte på å få regulert et område for utbygging, bør vedkommende utbygger bekoste konsekvensutredningen. Er det derimot kommunen selv som har initiert planarbeidet ut fra kommunens behov, bør kommunen dekke kostnadene selv om praktiske sidere ved planarbeidet er overlatt til andre.

I dagens regel er det åpnet for at departementet kan bestemme at kostnadene helt eller delvis kan dekkes av staten, fylkeskommunen eller kommunen, eller fordeles mellom dem. Utvalget anser det unødvendig å si dette uttrykkelig i loven. Hvis en utgiftsdeling kan være naturlig, vil dette kunne ordnes ved avtale mellom partene.

Utvalget foreslår ikke en regel som svarer til dagens § 33-6, som sier at «den ansvarlige myndighet avgjør om kravet til konsekvensutredning er oppfylt». Etter forslaget vil det altså ikke være krav om at en konsekvensutredning skal «godkjennes». Det blir i utgangspunktet kommunen selv som må vurdere om konsekvensutredningen er tilstrekkelig, eventuelt om den oppfyller nærmere krav som måtte være satt i forskrifter, veiledninger med videre. Svakheter eller mangler ved en konsekvensutredning vil imidlertid kunne være en feil ved saksbehandlingen. Her ligger en viktig kontroll. Dersom en fagmyndighet mener utredningen ikke er god nok som grunnlag for planen, vil den kunne

gjøre gjeldende innsigelse mot planen. For planer hvor det er klageadgang, vil mangelfull konsekvensutredning gi grunnlag for klage. Eventuelt vil et planvedtak som bygger på mangelfull konsekvensutredning, kunne være ugyldig på grunn av saksbehandlingsfeil.

I forbindelse med konsekvensutredning av plan reiser det seg en rekke detaljspørsmål som utvalget ikke finner det naturlig å regulere eller fastlegge i selve loven. Bestemmelsens siste ledd gir regjeringen nødvendig hjemmel til å gi slike forskrifter som finnes nødvendig for at kommuner og fylkeskommuner skal kunne foreta konsekvensutredninger i forbindelse med sitt planarbeid på en hensiktsmessig og juridisk korrekt måte. Herunder kan det gis forskrifter om hvilke typer av tiltak som vil kreve konsekvensutredning, eventuell prosedyre for vurdering av om konsekvensutredning kreves og for å bestemme innhold og opplegg (som må koples til arbeidet med planprogram), hva som skal anses som vesentlige virkninger, hvilke typer av virkninger som skal utredes, og hvordan utredningene skal gjøres.

Til § 1-10 Samfunnssikkerhet og risiko- og sårbarhetsanalyse

Planleggingen etter loven skal fremme samfunnssikkerhet ved å forebygge risiko for skade og tap av liv, helse, miljø og viktig infrastruktur, materielle verdier m.v.

Ved utarbeiding av arealplan for utbygging skal planmyndigheten påse at risiko- og sårbarhetsanalyse gjennomføres for planområdet, eller selv foreta slik analyse. Analysen skal vise alle risiko- og sårbarhetsforhold som har betydning for om arealet er egnet til utbyggingsformål, og eventuelle endringer i slike forhold som følge av planlagt utbygging. Område med fare, risiko eller sårbarhet avmerkes i planen som hensynssone, jf. § 9-8. Planmyndigheten skal vedta slike bestemmelser om utbyggingen i sonen, herunder forbud, som er nødvendig for å avverge skade og tap.

Kongen kan i forskrift gi utfyllende bestemmelser om bruken av risiko- og sårbarhetsanalyser som omfattes av denne bestemmelsen.

Bestemmelsen gjør det til en plikt for planmyndighetene å vareta samfunnssikkerhet i planleggingen, og presiserer punktet om samfunnssikkerhet i lovens formålsparagraf. Hensikten er å understreke og tydeliggjøre betydningen av denne oppgaven som del av planleggingen. Begrepet samfunnssikkerhet er bredt og dekker det å forhindre og begrense trusler mot liv, helse, miljø og materielle verdier både ved ulykker og ved bevisste handlinger.

Bestemmelsen slår først fast det felles ansvar staten, fylkeskommunene og kommunene har for planlegging for bruk og vern av slike større natur- og friluftsområder. Det vises til innledningen til kapitlet ovenfor. Oppgaven består i å avveie på en god måte de forskjellige interesser i disse områdene. Hovedformålet er å sikre natur- og friluftsinteressene, i kombinasjon med annen virksomhet, særlig næringsvirksomhet.

Andre ledd sier uttrykkelig at det er de ordinære planformer i loven som skal benyttes som verktøy i dette arbeidet. Dette vil i første rekke si kommuneplanens arealdel. Men også fylkesdelplan kan være aktuell når områdene strekker seg over flere kommuner og det er viktig med en enhetlig «politikk» for forvaltningen over kommunegrensene. Da kan det også være aktuelt med fylkesdelplan for arealbruk med særlig rettsvirkning etter forslaget § 6-6. Dette er også sagt uttrykkelig i § 16-2.

Utvalget antar at det i dette arbeidet vil kunne vise seg ønskelig med mer detaljerte og varige planer for vern eller bruk av visse områder enn det som er naturlig å fastlegge bare gjennom kommuneplan eller fylkesdelplan. Vi ser derfor for oss at det i enkelte områder – som del av den samlede planleggingen – også vil være aktuelt å utarbeide områdeplaner, og også detaljplaner, med de særlig grundige saksbehandlingsregler for disse planformene.

For å imøtekomme eventuelle behov for å samordne regler for utbygging, virksomhet, ferdsel med videre over kommunegrensene, foreslås det i tredje ledd at departementet kan gi «felles planbestemmelser» om utøvelse av næringsvirksomhet og om ferdsel i slike områder. Med dette menes at det er de ordinære hjemler i loven, knyttet til de forskjellige planer, som skal benyttes av staten på en samordnet måte. Slike bestemmelser skal primært bygge på de lokale planprosessene og uttalelser fra de respektive kommuner og andre myndigheter. Men departementet bør kunne gi slike bestemmelser som det anser nødvendig for å sikre enhetlig forvaltning og dermed likhet og forutsigbarhet både for allmenne interesser og for innbyggerne, på tvers av kommunegrensene. Utvalget viser for øvrig til den nåværende hjemmel i skogbruksloven § 17b som gir Kongen hjemmel til å gi detaljerte forskrifter om utøvelse av skogsdriften i et område for å vareta friluft- og naturverninteresser. Utvalgets forslag vil langt på veg kunne erstatte bruken av § 17b, samtidig som den også kan anvendes utenfor skogbruket.

Til § 16-2 Planleggingen og gjennomføring

Med samtykke av vedkommende kommune eller fylkeskommune kan statlig og regional myndighet starte et planarbeid med sikte på vedtak om plan for slikt område. Etter nærmere avtale kan slik myndighet helt eller delvis overta de oppgavene planadministrasjonen i kommunen og fylkeskommunen har med å organisere planarbeidet. Gjeldende kommunale eller regionale planstrategi skal legges til grunn for planarbeidet. Oppnås ikke enighet mellom vedkommende myndighet og kommune eller fylkeskommune om organisering av planarbeidet, treffer departementet avgjørelsen.

For planleggingen gjelder for øvrig de vanlige regler om behandling og rettsvirkning av vedkommende plantype med rettsvirkninger.

Når det er nødvendig for å sikre slike natur- og friluftsområder, kan vedkommende vernemyndighet anmode planmyndigheten om at arealdelen av en fylkesplan eller kommuneplan gis særlig rettsvirkning etter reglene i § 6-6 eller § 9-10 i samband med vedtak av slik plan.

Så vidt mulig bør det inngås avtale mellom partene om gjennomføring av vedtatt plan.

Bestemmelsen legger opp til det samme mønster for samarbeid mellom statlige og lokale myndigheter som beskrevet i de øvrige kapitler i denne delen av loven. Det vil her for eksempel kunne være de statlige naturvern- og friluftmyndighetene som tar initiativ til et planarbeid, med sikte på å sikre brede allmenne natur- og friluftinteresser i områder som er viktige.

9.6 Del VI Bestemmelser om konsekvensutredning for sektorplaner og tiltak etter andre lover

9.6.1 Til Kapittel 17 Konsekvensutredning for sektorplaner samt tiltak etter andre lover

Dette kapitlet omfatter tiltak som kan iverksettes uten plan etter plan- og bygningsloven, og sektorplaner som ikke utarbeides etter plan- og bygningslovens planbestemmelser. Hensikten med kapitlet er å gi regler for tiltak som inngår i dagens bestemmelser om konsekvensutredning i plan- og bygningsloven av 1985 kapittel VII-a og planer som kan omfattes av EUs plandirektiv, men som ikke utarbeides etter plan- og bygningslovens bestemmelser og derfor ikke vil omfattes av forslag til § 1-9.

Kapittelet omfatter derfor to typer beslutninger. For det første, *tiltakene* som omfattes av dagens regelverk i kapittel VII-a, men kan iverksettes uten krav til plan etter plan- og bygningsloven. Kapittel 17 er derfor et resultat av utvalgets forslag om å integrere konsekvensutredninger i plan- og tillatelsesprosessen.

For det andre omfatter kapittelet *sektorplaner*. Med sektorplaner menes beslutningsprosesser i sektorene som ikke gjennomføres etter plan- og bygningslovens bestemmelser. Kapittelet gir rammebestemmelser for de sektorplaner som omfattes av EUs direktiv om miljøvurdering av visse planer og programmer (2001/42). Kapittel 17 er derfor et element i implementeringen av EUs direktiv om miljøvurdering av visse planer og programmer.

EUs direktiv omfatter hovedsakelig planlegging etter plan- og bygningsloven. For disse vil direktivet gjennomføres ved bestemmelsene i § 1-8 og § 1-9 med forskrift og bestemmelsene knyttet til den enkelte plantype. EUs direktiv omfatter imidlertid alle planer som har vesentlige konsekvenser og setter rammer for enkeltprosjekter. Det vil derfor kunne omfatte også andre planer/beslutninger enn planer etter plan- og bygningsloven. Definisjonen av planer/programmer i direktivet innebærer at kun sektorplaner som utarbeides i henhold til lov/forskrift omfattes. Dette medfører at de formelle kravene til hva som kan regnes som en plan/et program virker lite tilpasset norske beslutningsprosesser, og det kan være grunn til å vurdere om også planer som ikke har slik streng formell forankring likevel bør behandles etter dette kapitlet dersom de har vesentlige konsekvenser og setter rammer for enkeltprosjekter.

Flere viktige overordnede beslutnings-/planleggingsprosesser i sektorene settes i Norge i gang av Stortinget og avsluttes med at Stortinget fatter plenarvedtak. Disse planleggingsprosessene kan ha vesentlige konsekvenser for miljø, naturressurser eller samfunn, og vil i mange tilfeller også sette rammer for enkeltprosjekter. Hvorvidt de omfattes av dette kapittelet vil måtte vurderes i forhold til hver enkelt planleggingsprosess. Etter utvalgets oppfatning vil en slik vurdering av de formelle kriteriene opp mot planenes innhold være aktuell i forbindelse med utarbeiding av slike planer som nasjonal transportplan, samlet plan for vassdrag og verneplan for vassdrag.

Bestemmelsene i kapittelet vil gi de samme basiskrav til saksbehandling som § 1-9, nemlig krav til planprogram, utarbeiding av konsekvensutredning og begrunnelse, offentliggjøring av vedtak og oppfølging av konsekvensutredningen. Ut-

valget har vurdert at flere av de forhold som i dag reguleres i lov, jf. kap VII-a, bør nedfelles i forskrift.

Utvalget er for øvrig av den mening at det om mulig bør utarbeides felles forskrift for konsekvensutredning etter § 1-9 og § 17.

I det følgende gis en kortfattet kommentar til bestemmelsene. For øvrig vises det til motivene til § 1-8 og § 1-9.

Til § 17-1 Virkeområde og formål

Bestemmelsene gjelder tiltak og planer som kan ha vesentlige virkninger for miljø, naturressurser eller samfunn, og som ikke omfattes av denne lovs Del I til V.

Formålet med bestemmelsene er å sikre at virkningene blir tatt i betraktning under forberedelsen av tiltaket eller planen og når det tas stilling til om, og eventuelt på hvilke vilkår, tiltaket eller planen kan gjennomføres.

Første ledd anviser bestemmelsenes virkeområde. Bestemmelsenes virkeområde er avgrenset til de planer i sektorene som ikke utarbeides etter plan- og bygningsloven (sektorplaner), og tiltak som ikke krever utarbeiding av plan etter plan- og bygningsloven, det vil si tiltak som gis tillatelse gjennom sektorlovverk. Dette gjelder i dagens system for eksempel enkelte tiltak innen landbruk.

Bestemmelsene omfatter kun planer og tiltak som kan ha vesentlige virkninger for miljø, naturressurser eller samfunn. Utvalget har sett det som naturlig at de nærmere rammene for vurdering av vesentlige virkninger legges i forskrift, jf. omtale av § 1-9.

I andre ledd slås det fast at formålet er å sikre at tiltakets eller sektorplanens virkninger skal være kjent under forberedelsen av tiltaket/sektorplanen slik at innholdet i planleggingen kan vurderes i lys av mulige konsekvenser. Konsekvensutredningen skal foreligge før vedtak slik at den kan tas i betraktning når det fattes vedtak i saken og ved fastsetting av vilkår.

Til § 17-2 Generelle bestemmelser

For tiltak og planer som omfattes av bestemmelsene skal det tidligst mulig under forberedelsen av tiltaket eller planen utarbeides forslag til program for plan- og utredningsarbeidet. Programmet skal gjøre rede for formålet med plan- eller søknadsarbeidet, opplegget for medvirkning og behovet for utredninger.

Forslag til program sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn.

Ansvarlig myndighet skal, på bakgrunn av høringsuttalelsene, fastsette programmet som skal danne grunnlag for utarbeiding av søknad eller planforslag med tilhørende konsekvensutredning.

Konsekvensutredningen og søknad om tillatelse eller planforslag skal sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn.

Det kan ikke gis tillatelse eller fattes planvedtak før utredningsplikten er oppfylt. Vedtak i saken med begrunnelse skal offentliggjøres. I begrunnelsen skal det framgå hvordan virkningene av tiltaket eller planen med innkomne uttalelser har vært vurdert. Det skal også framgå hvilke krav om oppfølgende undersøkelser og vilkår som er knyttet til gjennomføringen av tiltaket eller planen.

Det går fram av første ledd at det skal utarbeides et program for plan- og utredningsarbeidet. Programmet skal gjøre rede for formålet med plan- eller søknadsarbeidet, opplegget for medvirkning og behovet for utredninger. Et slikt program må også, for å gi tilstrekkelig grunnlag for innspill fra berørte myndigheter og allmennheten, inneholde eller følges av en beskrivelse av tiltaket/ sektorplanen i likhet med det som inngår i en melding etter dagens KU-bestemmelser. Det gis tilsvarende bestemmelse i § 1-8. Bestemmelser om plan- og utredningsprogram legger til rette for en åpen og målrettet tidlig fase i planleggingen av tiltak og forberedelse av sektorplaner. Erfaring fra dagens KU-bestemmelser viser at dette kan legge til rette for effektiv plan/søknadsbehandling, og at konflikter synliggjøres på et tidspunkt det er mulig å foreta endringer og utvikle gode alternativer.

Allmennheten og berørte myndigheter gis i andre ledd mulighet til å komme med innspill til plan- og utredningsprogrammet ved at forslaget skal sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn. Disse uttrykkene er nærmere definert i § 1-7. Dette er i samsvar med det som også gjelder etter dagens regler om konsekvensutredning i plan- og bygningsloven kapittel VII-a. Det ivaretar hensyn til allmennhetens rett til deltakelse, og sikrer tilgang på relevant informasjon på et tidlig tidspunkt.

I tredje ledd vises det til at ansvarlig myndighet skal ta hensyn til de innspillene som gis i forbindelse med høring av utkast til plan- og utredningsprogram ved fastsetting av program. Programmet skal danne grunnlag for utarbeiding av konsekvensutredningen.

Ansvarlig myndighet for tiltak etter bestemmelsene vil, i likhet med dagens bestemmelser, være den myndighet som gir tillatelse etter særlov. Det er naturlig at dette prinsippet også legges til

grunn for sektorplaner, slik at ansvarlig myndighet vil være den aktuelle sektormyndighet.

Ifølge fjerde ledd skal konsekvensutredningen og søknad om tillatelse eller forslag sektorplan sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn, jf. 1-7. I tråd med bestemmelsen i første ledd skal konsekvensutredningen inngå i vurderingen med hensyn til om plan/tiltak skal vedtas/gis tillatelse, ved fastsetting av eventuelle vilkår knyttet til gjennomføring og i forbindelse med krav til overvåking av tiltaket.

Det kan ifølge femte ledd ikke gis tillatelse før utredningsplikten er oppfylt, dvs at konsekvensutredningen oppfyller de krav som er stilt i plan- eller utredningsprogrammet samt eventuelle relevante krav til utredninger som har kommet fram gjennom høringen. Ansvarlig myndighet vil, på bakgrunn av konsekvensutredningen og høringsuttalelsen til denne, ha et ansvar for eksplisitt å vurdere om beslutningsunderlaget (konsekvensutredningen) er godt nok, og denne vurderingen vil inngå som en del av innstillingen i saken.

Vedtaket i saken, jf. sjette ledd skal offentliggjøres med begrunnelse. Denne bestemmelsen inngår i dagens KU-bestemmelser og i EUs plandirektiv, og sikrer allmennheten og berørte myndigheter innsikt i beslutningsprosessen og de vurderingene som gjøres. Det stilles også krav til at oppfølgende undersøkelser og vilkår knyttet til gjennomføring av sektorplanen/tiltaket skal gå fram av vedtaket. Innholdet i krav om oppfølgende undersøkelser vil, som for planer etter plan- og bygningsloven, være avhengig av hvilke problemstillinger som inngår i sektorplanen eller reises i sammenheng med tiltaket. Det vil også være forskjell på om undersøkelsene er knyttet til en sektorplan eller et konkret tiltak. Hvordan begrepet vilkår skal forstås vil også avhenge av hvilken beslutning som skal fattes og de krav som er mulig å stille i henhold til relevant regelverk. Vilkår for tiltak som omfattes av dette kapitlet vil være hjemlet i sektorlovverk. Dersom det skal utarbeides et miljøoppfølgingsprogram bør kravene til oppfølgende undersøkelser og vilkår inngå i dette, jf. også omtalen av § 1-9 og § 11-5 nummer 10.

Til § 17-3. Forholdet til andre stater

For planer og tiltak etter dette kapitlet som kan få vesentlige negative virkninger i en annen stat skal vedkommende stat varsles og gis anledning til å medvirke i planleggingsprosessen.

Bestemmelsen slår fast at annen stat skal varsles dersom planen eller tiltaket kan medføre vesentli-

ge negative konsekvenser for denne. Dette medfører at saken sendes på høring også til rette myndighet i annen stat, og at høringsuttalelser fra allmennheten og myndigheter i denne staten skal vurderes på linje med innspill fra norske aktører. Tilsvarende bestemmelse foreslås i § 1-9. Denne bestemmelsen videreføres fra dagens bestemmelser om konsekvensutredning (plan- og bygningsloven av 1985 § 33-9), og varetar Norges forpliktelser i henhold til Espookonvensjonen i tillegg til EUs direktiver om konsekvensutredninger. Utvalget foreslår at utforming av mer detaljerte prosedyreregler gjøres i forskrift.

Til § 17-4 Kostnader

Kostnadene ved utarbeiding av konsekvensutredning bæres av forslagsstiller.

Bestemmelsen slår fast at forslagsstiller skal bære kostnadene ved å utarbeide plan- og utredningsprogram og konsekvensutredningen. Tilsvarende foreslås i § 1-9. For sektorplaner vil dette i de fleste tilfeller være sektormyndighet. Dette viderefører dagens system som medfører at tiltakshaver bærer kostnadene ved utarbeiding av melding med forslag til utredningsprogram og konsekvensutredningen, samt tiltak for å sikre offentlighetens medvirkning i denne sammenhengen.

Til § 17-5 Forskrifter

Kongen kan i forskrift gi bestemmelser om planer og tiltak som omfattes av dette kapitlet og utfyllende bestemmelser om konsekvensutredning.

I forbindelse med konsekvensutredning av tiltak og sektorplaner reiser det seg en rekke detalj-spørsmål som utvalget ikke finner det naturlig å regulere eller fastlegge i selve loven. Bestemmelsen gir Kongen nødvendig hjemmel til å gi slike forskrifter som finnes nødvendig for at tiltakshaver og sektormyndighet skal kunne foreta konsekvensutredninger i forbindelse med forberedelse av tiltak og sektorplaner på en hensiktsmessig og juridisk korrekt måte. Herunder kan det gis forskrifter om hvilke typer av tiltak og sektorplaner som vil kreve konsekvensutredning, eventuell prosedyre for vurdering av om konsekvensutredning kreves og for å bestemme innhold og opplegg (som må koples til arbeidet med plan- og utredningsprogram), hva som skal anses som vesentlige virkninger, hvilke typer av virkninger som skal utredes, og hvordan utredningene skal gjøres. Det kan oppstå tvil om hvorvidt en plan eller tiltak

krever konsekvensutredning, og om det er reglene her eller etter § 1-9 som gjelder. Kongen kan i forskrift også gi nødvendige regler for å avklare slike forhold.

9.7 Del VII Avtaler om gjennomføring m.v.

9.7.1 Kapittel 18 Vilkår om ytelser i tillatelse til utbygging. Utbyggingsavtale

Dette kapitlet er nytt i forhold til dagens lov. Det må sees på bakgrunn av behovet for bestemmelser i loven som kan lette gjennomføringen av planer, og den diskusjonen som har vært i den senere tid om bruk av utbyggingsavtaler. Det vises til omtalen foran i kapittel 2.4.4. Utvalget vil understreke at bruk av utbyggingsavtaler kan være et hensiktsmessig og sterkt forenkende virkemiddel i forbindelse med gjennomføring av planer. Samtidig er det viktig at de rettslige rammene er klare. Behovet for regler knytter seg særlig til de situasjoner hvor det skal gjennomføres en større utbygging av boliger, fritidshus eller næringsvirksomhet i et nytt område, og som nødvendiggjør nyanlegg eller utvidelse av veg, vann, avløp, energiforsyning eller liknende, og som også vil medføre økt etterspørsel etter sosiale tjenester som skoler, barnehage, sykepleie, eldreomsorg med videre.

Utvalget mener at det i loven bør tas inn bestemmelser med et dobbelt formål: å legge til rette for gjennomføring av planer ved at tillatelse gjøres betinget av visse gjennomføringstiltak, og å trekke opp grensene for hva kommunen kan kreve eller avtale av slike ytelser fra utbyggere, samt sikre en forsvarlig saksbehandling i forhold til planleggingen. Kapitlet bygger på at betingelser om ytelser fra utbygger enten kan settes ensidig som et vilkår i planvedtak eller tillatelse, eller kan avtales mellom kommunen som planmyndighet og utbyggeren, det vil si tiltakshaveren. Ut fra den politiske diskusjonen - og avklaring gjennom Stortingets drøfting - av hva som bør være rammene for utbyggingsavtaler, legger utvalget til grunn at rammene for ensidige vilkår og for avtaler bør være de samme, og at de bør være relativt stramme. Dette er lagt til grunn for oppbyggingen av kapitlet. Temaet ligger i skjæringsfeltet mellom planleggingen og reglene om behandling av enkeltsaker etter loven.

Utvalget antar at disse reglene vil kunne være et alternativ til bruk av reglene om refusjon i kapittel IX i dagens plan- og bygningslov. Disse reglene