



STORTINGET

Innst. 455 S

(2022–2023)

Innstilling til Stortinget
fra kommunal- og forvaltningskomiteen

Dokument 8:184 S (2022–2023)

Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om Representantforslag fra stortingsrepresentantene Sofie Marhaug, Ola Elvestuen, Kristoffer Robin Haug, Birgit Oline Kjerstad og Kjell Ingolf Ropstad om å bryte båndene mellom utbygger og utreder i konsekvensutredninger om natur og klima

Til Stortinget

Bakgrunn

I dokumentet fremmes følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen utrede hvordan ordningen med konsekvensutredninger av planer og tiltak kan utføres på en uavhengig måte, slik at båndet mellom utbygger og utreder brytes, samtidig som det ikke skal føre til økte kostnader for staten eller kommunene.»

Det vises til dokumentet for nærmere redegjørelse for forslaget.

Komiteens behandling

Komiteen har i brev sendt 13. april 2023 (feildatert 31.2.2023) til Kommunal- og distriktsdepartementet ved statsråd Sigbjørn Gjelsvik bedt om en vurdering av forslaget. Henvendelsen er overført til Klima- og miljødepartementet for besvarelse. Uttalelsen fra statsråd Espen Barth Eide følger av vedlagte brev av 20. april

2023. Komiteen har invitert til og mottatt skriftlige høringsinnspill.

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Rune Støstad, Siri Gåsemyr Staalesen, Terje Sørvik og lederen Lene Vågslid, fra Høyre, Mudassar Kapur, Anne Kristine Linnestad og Mari Holm Lønseth, fra Senterpartiet, Heidi Greni, Kathrine Kleveland og Kari Mette Prestrud, fra Fremskrittspartiet, Helge André Njåstad og Erlend Wiborg, fra Sosialistisk Venstreparti, Birgit Oline Kjerstad, og fra Rødt, Tobias Drevland Lund, viser til representantforslag fra stortingsrepresentantene Sofie Marhaug, Ola Elvestuen, Kristoffer Robin Haug, Birgit Oline Kjerstad og Kjell Ingolf Ropstad om å bryte båndene mellom utbygger og utreder i konsekvensutredninger om natur og klima, der det fremmes forslag om å be regjeringen utrede hvordan ordningen med konsekvensutredninger av planer og tiltak kan utføres på en uavhengig måte, slik at båndet mellom utbygger og utreder brytes, samtidig som det ikke skal føre til økte kostnader for staten eller kommunene. Komiteen har mottatt skriftlige høringsinnspill.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Senterpartiet og Fremskrittspartiet, viser for øvrig til svarbrev fra statsråden av 20. april 2023, der det fremgår at det for planer etter plan- og bygningsloven er kommunene som er ansvarlig myndighet, mens det for planer og til-

tak etter annet lovverk er sektormyndighetene som er ansvarlig myndighet. Ansvarlig myndighet skal ved behandlingen av saker etter forskriften opptre objektivt og ha tilstrekkelig fagkunnskap. Forskriftens regler om høring og offentlig ettersyn av forslag til plan- eller utredningsprogram og av konsekvensutredninger legger til rette for en åpen prosess, hvor berørte offentlige myndigheter og andre blir hørt og kan gi innspill i en tidlig fase. Dette gjør at berørte private og offentlige myndigheter deltar i utformingen av konsekvensutredningen, og slik sett gir andre vinklinger enn utbyggerens samt gir anledning til å kritisere utredningen. Klima- og miljødepartementet og Kommunal- og distriktsdepartementet arbeider løpende med å oppdatere veiledningen til konsekvensutredningsforskriften. Flertallet viser til at departementene også løpende vurderer behovet for endringer i forskriften, og regjeringen er nå i startfasen av et arbeid med å vurdere slike endringer. Utrederne må kunne jobbe uavhengig av påvirkning fra forslagsstiller/utbygger når de utreder konsekvensene av en plan eller et prosjekt. Det er derfor grunn til å se nærmere på problemstillingen. Flertallet viser til at departementet i det kommende arbeidet med revisjon av KU-forskriften vil utrede hvordan en best mulig kan ivareta kravet om objektive konsekvensutredninger, herunder hvordan en best kan sikre at utredningene ikke påvirkes av forslagsstiller i vurderingene av konsekvenser for miljø.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet forutsetter at de som utfører konsekvensutredninger, har høy faglig kompetanse på sitt fagområde. Disse medlemmer viser til at det allerede i dag eksisterer formalkrav til kompetanse hos de som gjennomfører denne typen kartlegging. Disse medlemmer er enige med forslagsstillerne i at utredere må kunne jobbe uavhengig av påvirkning fra utbygger når de utreder konsekvensene av en plan eller et prosjekt. Disse medlemmer viser i den sammenheng til at regjeringen er i startfasen av en gjennomgang av konsekvensutredningsforskriften, hvor den vil se på denne problemstillingen, og disse medlemmer forventer at dette tas med inn i det arbeidet.

Medlemene i komiteen frå Sosialistisk Venstreparti og Raudt viser til Høgre og Framstegspartiet sin merknad og vil peike på at det er ikkje godt nok å føresetje at konsekvensutgreiingar er leverte med god kvalitet, når det er så mange døme på det motsette. Desse medlemene viser til at det allereie i Riksrevisjonen sin rapport Dokument nr. 3:11 (2006–2007) vart konkludert med at:

«Samlet viser undersøkelsen at arealstatusen og arealutviklingen i Norge på flere områder ikke ivaretar ver-

dier og prinsipper som Stortinget har vektlagt for å sikre en bærekraftig arealdisponering.»

Desse medlemene viser til Riksrevisjonen sin kontroll fem år etter, jf. Dokument 3:1 (2011–2012), som seier at det er gjort flere grep for å sikre berekraft, men:

«Etter Riksrevisjonens vurdering er det foreløpig ikke dokumentert vesentlige effekter av tiltakene som er satt inn etter at plan- og bygningsloven og naturmangfoldloven trådte i kraft i 1. juli 2009.»

Desse medlemene meiner dette syner at skiftande regjeringar etter 2007, også regjeringa Solberg, visste om problemet utan å ta skikkeleg tak i det. Desse medlemene meiner difor det er heilt nødvendig at Stortinget presiserer overfor regjeringa at arbeidet med å gjere konsekvensutgreiingane meir uavhengige av utbyggjarane både trengst og må prioriterast høgt, som eitt av fleire tiltak om ein skal stanse naturtap og nå måla i Naturavtalen som Noreg skreiv under i Montreal 19. desember 2022.

Desse medlemene meiner at lova sine krav om utgreiingsplikt og informasjonsplikt, slik det er nedfelt i miljøparagrafen § 112 i Grunnlova og § 17 i forvaltningslova, er svært viktige for tilliten mellom styresmakter og folk, og for at naturen ikkje alltid skal tape i utbyggingssaker. Lova seier tydeleg at ei sak skal vere tilstrekkeleg utgreidd før det skal gjerast vedtak. Konsekvensutgreiingsforskrifta set formelle krav til kva som skal utgreiast i ulike typar saker. Er kunnskapsgrunnlaget feil, vert vedtaka gjorde på feil grunnlag.

Desse medlemene viser til dei skriftlege høyringsinnspela, som viser til ei rekke saker i media der det har vorte avslørt at konsekvensutgreiingar som vert lagde til grunn for vedtak, ikkje held mål, og der saker har fått eit anna utfall etter at friviljuge organisasjonar har spleisa på alternative utgreiingar. Ei av dei mest kjende sakene er saka knytt til vindkraftverket på Stad, der den første utgreiinga som var utarbeidd av høgt kompetente fagfolk, vart erstatta av ei ny utgreiing som kom til heilt andre konklusjonar, men som synt seg å ikkje ha same faglege tyngde (NRK «Natur i maskineriet» 21. januar 2021). Slik dette vert oppfatta av folk som engasjerer seg i desse sakene, fekk utbyggjarane det slik dei ville ved enkelt å kjøpe seg ei ny utgreiing som passa deira ynske om utbygging. I denne saka står ein tidlegare tilsett i eit utgreiingsselskap fram med si historie. Han vart pressa av arbeidsgivaren til å underrapportere naturverdiar for å tekkast tiltakshavaren. Desse medlemene meiner at dette er djupt problematisk. Ei anna sak er konsekvensutgreiinga for havvindkraftverket Havsul I, som det vart søkt konsesjon for på Mørkysten i 2006, der det ikkje var gjort noko som helst for å undersøke konsekvensar for norsk vårgytande sild, sjølv om anlegget var plassert midt i kjende gyte- og oppvekstområde for sild. Trass i det dårlege kunnskapsgrunnlaget gav NVE

konsesjon til Havsul I. Svært mange stilte spørsmål om korleis direktoratet kunne gjere vedtak på eit så dårleg kunnskapsgrunnlag. Vindkraftkonsesjonen vart ikkje realisert, og er no trekt tilbake. Desse medlemene meiner denne og fleire andre saker syner at det trengst meir formelle krav til kva konsekvensutgreiingane skal innehalde for å kunne godkjennast, samt tydlegare krav om å syne korleis dei ulike faktorane er vekta i sluttkonklusjonane.

Den flengande kritikken av gamle konsekvensutgreiingar i mellom anna vindkraftsaker i 2019 førte til at Miljødirektoratet fekk utarbeidd ein rapport av Multiconsult, «Evaluering av konsekvensutredninger etter kapittel 5 i forskrift om konsekvensutredninger», dokumentkode: 10220344-TVF- RAP- 01, om kvaliteten i 35 utvalde konsekvensutgreiingar frå ulike typar prosjekt. Rapporten konkluderte med at 57 pst. av sakene hadde manglande eller utilstrekkeleg vurdering av samla belastning etter naturmangfaldlova § 10, noko som er eit brot med KU-forskrifta. 71 pst. av sakene hadde manglande vurdering av uvisse, noko som også er i strid med KU-forskrifta. Ingen av utgreiingane hadde vurdert konsekvensar for økosystemtenester som karbonlagring i jord og vern mot flaum og erosjon. I denne rapporten kom Multiconsult med framlegg om 11 tiltak for å betre kvaliteten på konsekvensutgreiingar.

Desse medlemene viser til rapporten «Bærekraftig arealbruk innenfor rammen av lokalt selvstyre», skriven av NINA, Holth og Winge og NIBR OsloMet for KS i 2022, som kjem med klare råd om at bestillaransvaret for konsekvensutgreiingar for miljø og klima må ligge hjå det ansvarlege forvaltningsorganet, ikkje hjå utbyggaren og tiltakshavaren som kan ha store økonomiske interesser i at miljøverdiar vert dårleg undersøkte eller underkommuniserte i sluttkonklusjonane. Desse medlemene meiner at rapportane og det store engasjementet hjå miljøorganisasjonar og folk flest viser at om det skal vere tillit til utgreiingane og forvaltningsprosessane, må det stillast klarare kvalitetskrav i tråd med internasjonal standard til utgreiingane, og kompetansekrav til den som utfører oppdraget, og utgreiingsprogrammet må involvere miljøstyresmaktene i tillegg til dei som har ansvar etter sektorlovene.

Desse medlemene registrerer at det no er strid om dei nye utgreiingane som Olje- og energidepartementet skal gjere som ei oppfylging av høgsterettsdommen i Fosen-saka. Olje- og energidepartementet har også fått kraftig fagleg kritikk av kvaliteten på konsekvensutgreiinga lagd fram i samband med opningsprosessen for utvinning av havbotnmineral, frå tunge faginstansar i høyringssvara som kom inn til saka. Desse medlemene meiner dette syner at kvalitet på utgreiingar også kan vere eit problem når det offentlege er oppdragsgivar, at ein bør ha tydelegare kvalitetskriterium, og at miljøstyresmakter og andre fagdirektorat med

kompetanse på natur og miljø bør få ei rolle med å godkjenne utgreiingsprogram og kunnskapsgrunnlag før dei kan gå til handsaming. Forvaltningsvedtaka må syne korleis natur og miljø er vekta i avgjerdene, og desse må vere i tråd med overordna mål om varetaking av natur og miljø. Når nesten ingen av dei førre FN-måla for å stanse tap av biologisk mangfald, AICHI-måla, vart nådde i Noreg, må det gjerast endringar i forvaltninga om vi skal nå måla i den nye naturavtalen om 100 pst. berekraftig forvaltning og bruk av natur.

Desse medlemene legg til grunn at tilliten mellom folk og styresmakter er det mest verdfulle som er i det norske samfunnet. Denne tilliten vert undergraven av dårlege prosessar. Systemet der sivilsamfunnet kan klage og kome med innspel til handsaminga av saker, er ikkje godt nok for å sikre kvaliteten på kunnskapsgrunnlaget, særleg ikkje når det er snakk om saker i sjø der det er krevjande å skaffe fram kunnskap dersom denne manglar. Det er avgjerande at konsekvensutgreiingane byggjer på oppdatert kunnskap, og at denne held ein god fagleg kvalitet, slik at ikkje fagrapportar og konsekvensutgreiingar vert reine partsinnlegg i staden for eit reelt kunnskapsgrunnlag. Desse medlemene meiner det no må takast grep for å sikre kvaliteten på konsekvensutgreiingar som ligg til grunn for forvaltningsvedtak om natur i Noreg, og desse medlemene fremjar difor dette forslaget:

«Stortinget ber regjeringa greie ut korleis ordninga med konsekvensutgreiingar av planar og tiltak kan utførast på ein uavhengig måte, slik at banda mellom utbyggjar og utgreiar vert brotne, samtidig som det ikkje skal føre til auka kostnader for staten eller kommunane.»

Forslag fra mindretall

Forslag fra Sosialistisk Venstreparti og Rødt:

Forslag 1

Stortinget ber regjeringa greie ut korleis ordninga med konsekvensutgreiingar av planar og tiltak kan utførast på ein uavhengig måte, slik at banda mellom utbyggjar og utgreiar vert brotne, samtidig som det ikkje skal føre til auka kostnader for staten eller kommunane.

Komiteens tilråding

Komiteens tilråding fremmes av medlemmene i komiteen fra Arbeiderpartiet, Høyre, Senterpartiet og Fremskrittspartiet.

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til representantforslaget og råar Stortinget til å gjøre følgende

v e d t a k:

Dokument 8:184 S (2022–2023) – Representantforslag fra stortingsrepresentantene Sofie Marhaug, Ola El-

vestuen, Kristoffer Robin Haug, Birgit Oline Kjerstad og Kjell Ingolf Ropstad om å bryte båndene mellom utbygger og utreder i konsekvensutredninger om natur og klima – vedtas ikke.

Oslo, i kommunal- og forvaltningskomiteen, den 23. mai 2023

Lene Vågslid

leder

Siri Gåsemyr Staalesen

ordfører



Kommunal- og forvaltningskomiteen
Stortinget

0026 Oslo

Deres ref.

Vår ref.
23/2192-

Dato
20. april 2023

Representantforslag 184 S om å bryte båndene mellom utbygger og utreder i konsekvensutredninger om natur og klima

Jeg viser til brev fra brev fra kommunal- og forvaltningskomiteen datert 31. februar 2023 om stortingsrepresentantene Sofie Marhaug, Ola Elvestuen, Kristoffer Robin Haug, Birgit Oline Kjerstad og Kjell Ingolf Ropstad sitt representantforslag 184 S (2022-2023) om å bryte båndene mellom utbygger og utreder i konsekvensutredninger om natur og klima.

Jeg er enig i at konsekvensutredninger er et avgjørende verktøy for å ta gode beslutninger for en bærekraftig arealforvaltning. Som forslagsstillerne peker på, er tap av leveområder den største trusselen med naturmangfoldet i Norge. Vi må derfor ta gode beslutninger om hvordan vi bruker arealene våre for å nå både nasjonale og internasjonale mål. I dette arbeidet har konsekvensutredninger en sentral rolle. De skal sikre at beslutningstakerne har et godt og dekkende beslutningsgrunnlag når planer og tiltak blir vedtatt. Videre at beslutningstakerne har den informasjonen de trenger for å gjøre gode avveielinger.

Forskrift om konsekvensutredninger (KU-forskriften) regulerer konsekvensutredninger for planer etter plan- og bygningsloven og tiltak etter sektorlover. Ansvar for forskriften er delt. Klima- og miljødepartementet har ansvaret for delen som gjelder for tiltak som reguleres etter sektorlover, mens Kommunal- og distriktsdepartementet har ansvaret for delen som gjelder for planer etter plan- og bygningsloven. De norske reglene om konsekvensutredning gjennomfører to EU-direktiver om konsekvensutredning. Disse er direktiv 2014/52/EU (EIA-direktivet) om vurdering av visse prosjekters miljøvirkning og direktiv 2001/42/EØF (SEA-direktivet) om vurdering av miljøvirkningene av visse planer og programmer. I artikkel 5 i EIA-direktivet om konsekvensutredning av tiltak heter det at det er utbyggers ansvar å utarbeide konsekvensutredningen (min understreking):

«Article 5

1. Where an environmental impact assessment is required, the developer shall prepare and submit an environmental impact assessment report.»

Forslagsstillerne viser til undersøkelser som viser feil i konsekvensutredninger og at utredningskonsulenter er påvirket av hensynet til utbyggerne. Det pekes videre på at problemet er den direkte koblingen mellom utbygger og utreder. Jeg er enig med forslagsstillerne i at funnene om mangelfulle konsekvensutredninger og ikke-nøytrale utredningskonsulenter, ikke er bra.

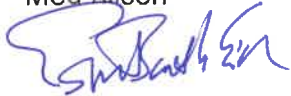
KU-forskriften har regler som skal sikre at konsekvensutredninger blir objektive og så gode som mulig. Herunder regler som skal ivareta utredningenes uavhengighet. Etter forskriften er som nevnt forslagsstiller ansvarlig for å gjennomføre konsekvensutredningen, i tråd med ordningen i EUs direktiv om konsekvensutredninger til tiltak og prosjekter. Det er særskilt regulert at forslagsstiller har ansvar for at opplysningene som gis til myndighetene er riktige og etterprøvbare, og at de oppfyller kravene i forskriften. KU-forskriften stiller også krav til metode og kildebruk, og til personene som utfører konsekvensutredningen. Særlig kravet om å bruke anerkjent metodikk skal blant annet sikre en standardisering av utredningene som sikrer kvalitet og objektivitet. Ansvarlig myndighet har ansvar for at påse at utredningsprosessen og konsekvensutredningen følger KU-forskriften.

For planer etter plan- og bygningsloven er det kommunene som er ansvarlig myndighet, mens det for planer og tiltak etter annet lovverk er sektormyndighetene som er ansvarlig myndighet. Ansvarlig myndighet skal ved behandlingen av saker etter forskriften opptre objektivt og ha tilstrekkelig fagkunnskap. Forskriftens regler om høring og offentlig ettersyn av forslag til plan- eller utredningsprogram og av konsekvensutredninger legger til rette for en åpen prosess, hvor berørte offentlige myndigheter og andre blir hørt og kan gi innspill i en tidlig fase. Dette gjør at berørte private og offentlige myndigheter deltar i utformingen av konsekvensutredningen, og slik sett gir andre vinklinger enn utbyggerens samt gir anledning til å kritisere utredningen. Regionale og statlige sektormyndigheter har et særlig ansvar for å vurdere innholdet i og kvaliteten på plan- og utredningsprogram og konsekvensutredning. Ansvarlig myndighet skal, på bakgrunn av innspillene i høringen og egne vurderinger, ta stilling til om konsekvensutredningen som er utarbeidet tilfredsstiller forskriftens krav til innholdet, eller om det er behov for tilleggsutredninger eller ytterligere dokumentasjon.

Klima- og miljødepartementet og Kommunal- og distriktsdepartementet arbeider løpende med å forbedre veiledningen til konsekvensutredningsforskriften. Departementene vurderer også løpende behovet for endringer i forskriften, og vi er nå i startfasen av et arbeid med å vurdere slike endringer. Jeg er enig med forslagsstillerne i at utredere må kunne jobbe uavhengig av påvirkning fra forslagsstiller/utbygger når de utreder konsekvensene av en plan eller et prosjekt. Det er derfor grunn til å se nærmere på problemstillingen. Vi vil i det kommende arbeidet med revisjon av KU-forskriften utrede hvordan vi best mulig kan ivareta

kravet om objektive konsekvensutredninger, herunder hvordan en best kan sikre at utredningene ikke påvirkes av forslagsstiller i vurderingene av konsekvenser for miljø.

Med hilsen



Espen Barth Eide

