



Arvid Strand, Bjørn Moen,
Martin A. Hanssen og Arne Tesli

HELSESPØRSMÅL OG KONSEKVENNS- UTREDNINGER

NOTAT
2005:115

Tittel: **Helsepørsmål og konsekvensutredninger**

Forfatter: Arvid Strand, Bjørn Moen, Martin A. Hanssen og Arne Tesli

NIBR-notat: 2005:115

ISSN: 0801-1702
ISBN: 82-7071-546-8

Prosjektnummer: O-2244
Prosjektnavn: Helsepørsmål og konsekvensutredninger

Oppdragsgiver: Sosial- og helsedirektoratet

Prosjektleder: Arvid Strand

Referat: Notatet er utarbeidet på forespørsel fra Sosial- og helsedirektoratet som ledd i enhetens arbeid med å ivareta helsepørsmål bedre i konsekvensutredninger etter Plan- og bygningsloven og i arbeider med basis i utredningsinstruksen. Vi presenterer resultatene fra en undersøkelse av hvordan helsepørsmål er viet oppmerksomhet i sju konsekvensutredninger hvor vi forventet temaet berørt. Notatet behandler også blant annet hvilke muligheter som finnes for å stille helsemessige krav og når påvirkningsmulighetene er størst.

Sammendrag: Norsk

Dato: April 2005

Antall sider: 49

Utgiver: Norsk institutt for by- og regionforskning
Gaustadalléen 21, Postboks 44 Blindern
0313 OSLO

Vår hjemmeside: Telefon: 22 95 88 00
Telefaks: 22 22 37 02
E-post: nibr@nibr.no
<http://www.nibr.no>

Org. nr. NO 970205284 MVA

© NIBR 2005

Forord

Dette notatet er utarbeidet på forespørsel fra Sosial og helsedirektoratet (SHD) som ledd i enhetens arbeid med å ivareta helsespørsmål bedre i konsekvensutredninger etter PBL og i arbeider med basis i utredningsinstruksen. I direktoratets arbeid med å bygge opp et kompetansesenter for konsekvensutredninger, ble forskere fra kompetansesenteret for konsekvensutredninger ved NIBR invitert til et møte med ansatte i SHD, avdeling for helse- og velferdsøkonomi i april i år. Etter møtet rettet direktoratet en henvendelse til oss hvor det spurte om vi kunne utarbeide et notat om spørsmål som hadde vært berørt på møtet. Direktoratets henvendelse hadde følgende ordlyd:

- ”På hvilke steg i planprosessen er det viktig (for kommunene og SHdir) å være synlige? Hvor og når er påvirkningsmulighetene størst? Hvilke lover, forskrifter, instruksjoner etc er det viktig å kjenne til og bruke aktivt for å kunne påvirke?
- Hvilke muligheter er det for å stille helsemessige krav? Hvordan evt gjøre slike krav så konkrete at de ikke uten videre kan settes til side?
- Finnes det eksempler på veiledere som fungerer på en god måte, som anvendes og får gjennomslag i KU-systemet? Kan evt slike danne utgangspunkt for hvordan vi kan lage en veileder for helsekonsekvensutredninger som også inkluderer samfunnsøkonomiske analyser?
- Hvilken type beredskap og kompetanse i forhold til KU-behandling kan en se for seg at SHdir bør ha i fremtiden dersom vi skal klare å få mer fokus på helse i KU?
- Folkehelsemeldingen tar klart opp Utredningsinstruksen som utgangspunkt for HKU. Selv om dere ga uttrykk for at dere ikke hadde jobbet så mye med dette, er det interessant for oss å få NIBRs syn på spørsmålet om hvilken betydning denne biten av KU kan få for folkehelsen i framtida?
- Hva innebærer forslagene i Ot. prp. nr 47 (2003-2004) om endringer av oppgave og ansvarsforhold, der f.eks kommunene vil få ansvar for flere saker, for NIBRs (og dermed SHdirs) arbeid med KU?”

I forespørselen fra SHD ble vi også bedt om å dokumentere de resultatene som vi presenterte på møtet om hvordan folkehelse har vært inkludert i KU av såkalte NIMBY-tiltak.

Notatet starter med en presentasjon av denne undersøkelsen av hvordan helse er behandlet i sju utvalgte konsekvensutredninger, hvor vi i utgangspunktet antok at det vil være særskilt aktuelt å behandle slike spørsmål. Deretter gir vi en kort presentasjon av det eksisterende KU-systemets prosessuelle hovedelementer, før vi gir korte ”svar” på de spørsmål som SHD stiller i sin forespørsel. Arbeidet med notatet har vært gjort under stramme tidsfrister og magre økonomiske kår av Martin A. Hanssen, Bjørn Moen, Arvid Strand og Arne Tesli.

Oslo, april 2005

Arvid Strand
Forskningsjef

Innhold

Forord	1
Figuroversikt.....	4
Sammendrag	5
1 Helse i et utvalg gjennomførte konsekvensutredninger	9
1.1 Sju konsekvensutredninger	10
1.2 Aktivitet gir resultater – noen ganger.....	10
1.3 Velvillige støtteuttalelser fører ikke fram	11
1.4 Heller ikke at krav i uttalelsen er generelt formulert.....	11
1.5 De helsemessige konsekvensene skal stå i et rimelig forhold til ulempene med å foreta utredning.....	12
1.6 Hvordan følges anbefalinger i slutfasen av en KU-prosess opp?.....	12
1.7 Konklusjon	12
2 Konsekvensutredninger i plan- og bygningsloven.....	14
2.1 Hva skal konsekvensutredes?.....	14
2.2 Hvordan gjennomføres konsekvensutredninger?	14
2.3 Nye regler om konsekvensutredning i plan- og bygningsloven	15
2.3.1 Oppsummering av de viktigste endringene	15
2.3.2 Hva omfattes av krav om konsekvensutredning?.....	16
2.3.3 Kriterier for hvilke PBL-planer som omfattes av KU-plikt	16
2.3.4 Hvordan gjennomføre planlegging med konsekvensutredning?	17
2.3.5 Hvordan gjennomføres KU for tiltak?.....	17
2.3.6 Hvem blir ansvarlig myndighet?	17
2.3.7 Hva betyr endringene for helseforvaltningens muligheter?	18
3 Lover, instruksjer og retningslinjer som er relevante for konsekvensutredning av utbyggingstiltak.....	19
3.1 Utredningsinstruksen.....	19
3.2 Kommunehelsetjenesteloven.....	21
3.3 Forurensningsloven	21
3.4 Petroleumsloven	21
3.5 Kulturminneloven.....	22
3.6 Vannressursloven	22
3.7 Vassdragsreguleringsloven.....	22
3.8 Energiloven	23
3.9 Rikspolitiske retningslinjer etter plan- og bygningsloven.....	23
3.10 Konsekvensutredning i andre lover og reguleringer	23
4 På hvilke steg i planprosessen er det viktig for kommune (helsetjeneste)ne og SHdir å være synlige (og tydelige)? Hvor og når er påvirkningsmulighetene størst?	24
4.1 Grip sjansen – tidligst mulig!	24
4.2 Bedre før vår enn etter snar	24

4.3	Det er for sent å snyte seg når nesa er av (?).....	25
4.4	Selve konsekvensutredningen består av faglige temainnspill	25
4.5	KU-rapporten må leses grundig	26
5	Hvilke muligheter er det for å stille helsemessige krav?	28
5.1	Gode muligheter.....	28
5.2	Prosedyrer og metodikk må etableres	28
5.3	KU-forskriftens § 4	29
5.4	Konkret angivelse av potensielle/teoretiske grenseverdier og helsemessige virkninger	30
6	Veilederforbilder – som SHD kan ha nytte av?	33
6.1	Innledende leserveiledning.....	33
6.2	Oversikt over/klassifisering av foreliggende (sektor)veiledere.....	34
6.3	Vegsektorens Håndbok 140; Del I	36
6.4	Arbeidet med å få fram Landbruksdept.s veileder	37
6.5	Oppsummering av drøftingen og noen anbefalinger	38
7	Beredskap og kompetanse i SHD – og andre deler av helsesystemet	40
Vedlegg 1	De undersøkte konsekvensutredningssakene	41
Vedlegg 2	§ 4-kriterier som kommer til anvendelse.....	47

Figuroversikt

Figur 5.1	Begrepene knyttet til kriteriet om verna vassdrag	30
-----------	---	----

Sammendrag

Arvid Strand, Bjørn Moen, Martin A. Hanssen og Arne Tesli

Helse spørsmål og konsekvensutredninger

NIBR-notat 2005:115

Notatet er utarbeidet på forespørsel fra Sosial og helsedirektoratet (SHD) som ledd i enhetens arbeid med å ivareta helse spørsmål bedre i konsekvensutredninger etter PBL og i arbeider med basis i utredningsinstruksen.

Notatet starter med en presentasjon av en undersøkelse av hvordan helse er behandlet i sju utvalgte konsekvensutredninger, hvor vi i utgangspunktet antok at det vil være særskilt aktuelt å behandle slike spørsmål. Deretter gir vi en kort presentasjon av det eksisterende KU-systemets prosessuelle hovedelementer, før vi gir korte "svar" på noen konkrete spørsmål som SHD stilte i sin forespørsel til oss:

- "På hvilke steg i planprosessen er det viktig (for kommunene og SHdir) å være synlige? Hvor og når er påvirkningsmulighetene størst? Hvilke lover, forskrifter, instruksjer etc er det viktig å kjenne til og bruke aktivt for å kunne påvirke?"
- Hvilke muligheter er det for å stille helsemessige krav? Hvordan evt gjøre slike krav så konkrete at de ikke uten videre kan settes til side?"
- Finnes det eksempler på veiledere som fungerer på en god måte, som anvendes og får gjennomslag i KU-systemet? Kan evt slike danne utgangspunkt for hvordan vi kan lage en veileder for helsekonsekvensutredninger som også inkluderer samfunnsøkonomiske analyser?"
- Hvilken type beredskap og kompetanse i forhold til KU-behandling kan en se for seg at SHdir bør ha i fremtiden dersom vi skal klare å få mer fokus på helse i KU?"
- Folkehelsemeldingen tar klart opp Utredningsinstruksen som utgangspunkt for HKU. Selv om dere ga uttrykk for at dere ikke hadde jobbet så mye med dette, er det interessant for oss å få NIBRs syn på spørsmålet om hvilken betydning denne biten av KU kan få for folkehelsen i framtida?"
- Hva innebærer forslagene i Ot. prp. nr 47 (2003-2004) om endringer av oppgave og ansvarsforhold, der f eks kommunene vil få ansvar for flere saker, for NIBRs (og dermed SHdirs) arbeid med KU?"

Viktig å komme tidlig i inngrep med planprosesser

Generelt er det slik at jo tidligere en kommer i inngrep med planleggingsprosesser, dess større er mulighetene for å påvirke det endelige resultatet. Premissene legges sjelden sent i prosessene. I planprosesser etter plan- og bygningsloven er det krav om *oppstartannonsering*. Det innebærer en bekjentgjørelse av at det startes et planarbeid, og interesserte gis på denne måten anledning til å komme med de opplysninger som en

mener det er viktig å ta med seg i planarbeidet. Det er samtidig en anledning til å reise krav som en vil gjøre gjeldende.

Planprogrammet er – så langt foreliggende dokumentasjon og kunnskap rekker - det aller viktigste dokumentet å komme i inngrep med. Erfaringene peker entydig i retning av at utredningskrav som ikke kommer med i det fastsatte utredningsprogrammet for konsekvensutredningen, svært sjelden blir tatt til følge i konsekvensutredningsprosesser.

Arbeidet med planen/konsekvensutredningen består som regel av en rekke delutredninger for de virkningsområder som er spesifisert i det fastsatte plan- eller utredningsprogrammet. Disse arbeidene gjennomføres som regel av konsulenter eller konsulentfirmaer som forutsetningsvis er i besittelse av nasjonal spisskompetanse på sine respektive fagområder. Bredden i tilbudet av slik kompetanse varierer mye i Norge. På noen områder, som for eksempel støymåling/-vurderinger eller luftforurensningsvirkninger eller lokale CO₂-klimaeffekter, er miljøet lite. På andre områder er bredden i konsulentmarkedet mye større. Det er imidlertid ingen en til en sammenheng mellom henholdsvis størrelse/bredde og kvalitet.

Arbeidet med selve konsekvensutredningen kan påvirkes. Dersom helsemessige forhold og virkninger er kommet med i plan-/utredningsprogrammet, kan folkehelsemyndighetene for eksempel stille krav om at folkehelseeksportise brukes (eventuelt til å gjennomføre egne delutredninger).

Mulighetene for påvirkning er imidlertid ganske små under høringen av planforslaget og/eller konsekvensutredningen. Det skal mye til for at ansvarlig myndighet lar seg overbevise om at noe er så galt eller dårlig utført at det må gjøres om igjen. Det er i det hele svært sjelden at ansvarlig myndighet ikke finner at utredningsarbeidet er i samsvar med de krav som var stilt i utredningsprogrammet. Men det har likevel fra tid til annen hendt, og da ble slike krav om nye eller supplerende utredninger gjerne nedfelt som henstillinger eller krav om ulike *oppfølgende undersøkelser*.

Krav om utredningstemaer må presenteres i en klar og tydelig form

En sentral utfordring er at de kravene som helsemyndighetene eller helsesektoren framsetter må presenteres i en klar og tydelig form og at kravene er så konkrete som mulig. Man er nødt til å finne fram til metoder og mekanismer som gjør at en kan påpeke sammenhenger mellom ulike typer utbyggingstiltak og bestemte helsemessige konsekvenser. For eksempel ved å vise konkret koblingen mellom en veiutbygging, støy og virkninger på fysisk og psykisk helse; sammenhenger mellom luftkvalitet og helse; vannkvalitet og helse; m.m.

Reglene og retningslinjene knyttet til å framsette helsemessige krav må både være konkrete og enkle å forholde seg til, og de må også være utformet på en slik måte at de oppfattes og forstås på en *entydig* måte av saksbehandlere i ulike posisjoner og i ulike deler av landet.

For å lykkes i arbeidet med å komme ordentlig i inngrep med KU-systemet, vil det således være nødvendig at helsesektoren etablerer prosedyrer eller en tilnæringsmetodikk som gjør det mulig å *lett* identifisere:

- Hvilke sammenhenger det er snakk om
- Variable og indikatorer som klart påviser disse virkningene
- Terskelverdier som angir når det vil være snakk om vesentlige virkninger, og

- hvilke krav det dermed blir naturlig å komme med i forbindelse med KU for ulike typer tiltak

Helse i gjennomførte KUer

Studier av hvordan helsespørsmål blir viet oppmerksomhet i konsekvensutredninger er mangelvare. For å bøte litt på denne situasjonen, har vi foretatt en grov analyse av sju saker hvor vi antar det er rimelig å forvente at helsespørsmål i vid betydning vies oppmerksomhet. Styrende for utvalget har vært et fenomen som betegnes med akronymet NIMBY. Det står for "Not In My Back Yard" og betegner et fenomen som det er en rik litteratur på – særlig fra USA. Vi har bevisst valgt slike saker fordi dette erfaringsmessig er tiltak som folk synes er ubehagelige å ha/få i nabolaget, de skremmer folk, folk er bekymret for utslipp, gifter, uhell etc. Det er også tiltak som – sammenlignet med mange andre KU-tiltak – potensielt kan medføre helserisiko om ikke direkte, så indirekte ved at folk engster seg, tenker mye over det, ligger kanskje søvnløse?

Vi konstaterer at aktører med ansvar for helsespørsmål har vært ganske aktive i disse KU-prosessene. De uttaler seg til forslag til utredningsprogram – forslag som ofte i utgangspunktet ikke har helsespørsmål representert. Uttalelsene resulterer ofte i at fastsatt UP gir klarere/skarpere fokus på helse. Materialet viser imidlertid at det er viktig hvordan slike uttalelser formuleres. *Velvillige støtteuttalelser* har liten virkning. Det er heller ikke noe å hente hos ansvarlig myndighet hvis uttalelsen til forslaget til UP er *for generell*.

Det er arbeid i tilknytning til utredningsprogrammet som har størst potensial til å gi positive effekter. Uttalelser til KU og sluttokumentet har sjelden mulighet til å føre til noe. Det er et åpent – og fra vår side ikke belyst – spørsmål hva utsagn i sluttokumentet om oppfølgende tiltak har av virkning.

Samlet sett mener vi at vår lille undersøkelse gir grunnlag for følgende generelle konklusjoner:

- Folkehelsesystemet er i sporadisk, men usystematisk, inngrep med KU-systemet. Folkehelserepresentanter er av og til på "KU-banen", men de spiller en passiv og lite konstruktiv rolle – og er sjelden "over midtstreken". Folkehelsesystemets representanter virker lite bevisste om hvordan de best kan utøve sin rolle i systemet for å sikre størst mulig innflytelse
- Virkninger for helsemessige forhold behandles gjennomgående kursorisk i norske konsekvensutredninger – hvis de i det hele tatt vurderes
- Det er slett ingen selvfølge at helsemessige forhold kommer med i tiltakshavers forslag til utredningsprogram – selv i klare NIMBY-tiltak. Det samme gjelder noen ganger også for fastsatt UP
- Andre departementer – enn (Sosial- og) Helsedepartementet – har et mye mer bevisst forhold til KU-systemet og har mye bedre "orden i egne rekker". De er mye flinkere til å involvere sine direktorater "til kamp" for egen sektors interesser i KU-systemet
- Det ser ut til at Statens forurensningstilsyn er en mer aktiv "vaktbikkje" for folkehelsehensyn enn det Statens helsetilsyn/Sosial- og helsedirektoratet er
- Teksten/innholdet i MDs veileder T-1015 (nyutgitt i 1997 med identisk innhold som Veileder T-1177) om helsemessige virkninger er faktisk ganske god – så langt den rekker. Problemet er vel at den så sjelden "aktiviseres"

Konklusjon

Mulighetene for å stille helsemessige krav i forbindelse med gjennomføring av en konsekvensutredning bør kunne regnes som meget gode. I Norge er det en rekke lover, forskrifter og regler som gjør at det nærmest må regnes som en plikt å utrede helsemessige konsekvenser dersom dette blir identifisert/påpekt å være av betydning i en tidlig fase av utredningsarbeidet og før utredningsprogrammet er fastsatt.

I den grad leger, helsemyndigheter og andre klarer å påpeke at et utbyggingstiltak vil kunne ha vesentlige helsemessige konsekvenser eller virkninger, vil dette måtte regnes som å falle inn under forskriftens bestemmelser om ”konsekvenser for ... samfunn”, og det vil danne grunnlaget for å kreve konsekvensutredning.

1 Helse i et utvalg gjennomførte konsekvensutredninger

Studier av hvordan helsespørsmål blir viet oppmerksomhet i konsekvensutredninger er mangelvare. For å bøte litt på denne situasjonen, har vi foretatt en grov analyse av sju saker hvor vi antar det er rimelig å forvente at helsespørsmål i vid betydning vies oppmerksomhet. Styrende for utvalget har vært et fenomen som betegnes med akronymet NIMBY. Det står for "Not In My Back Yard" og betegner et fenomen som det er en rik litteratur på – særlig fra USA. Det knyttes ofte ulike suffikser til det, avhengig av om vedkommende som bruker akronymet er negativt eller positivt innstilt til fenomenet. De som ikke liker det, og som mener at det er uttrykk for irrasjonelle følelser uten hold i virkeligheten, hefter ofte på syndromet, altså NIMBY-syndromet. Mens andre som mener at det er uttrykk for sunn folkelig skepsis til vitenskapelig skråsikkerhet om slike ting som den komplette ufarlighet av å lagre høyradioaktivt avfall i hundremeter dype sjakter i det man antar er dertil egnede, stabile fjellmassiver i USA, betegner andre det som sunn NIMBY-skepsis.

Fenomenet folkelig protest mot å få plassert/lokalisert det de oppfatter som farlig virksomhet i nabolaget, er som nevnt, grundig utforsket og studert i USA. Det vil føre altfor langt i denne sammenheng å prøve seg på et noenlunde fyllestgjørende resyme av litteraturen¹. Fra den nære fortid i Norge kjenner vi eksempler på lokaliseringssaker som klart har hatt innslag av NIMBY-karakter, så som lokaliseringen av deponi for lavradioaktivt avfall i Himdalen i Aurskog-Høland kommune i Akershus, Energøs AS med samarbeidspartneres forslag om å bygge søppelforbrenningsanlegg på DYNEAs område i Lillestrøm og lokalisering av institusjoner for ulike behandlingstrengende i

¹ Den som er interessert i å lese mer om dette, henvises til rapporten "Not in My Backyard: Executive Order 12,898 and Title VI as Tools for Achieving Environmental Justice". Rapporten er laget av The United States Commission on Civil Rights og ble levert til presidenten og Kongressen i oktober 2003. Rapportens fokus er riktignok på svake grupper ("minority populations" og "low-income populations") forhold til NIMBY-fenomenet, men den inneholder også en fyldig, detaljert og balansert framstilling av kunnskapsstatus og situasjonen i USA på dette området. Og siden kommisjonen har delt seg i to skarpt profilerte fraksjoner, gir rapporten henvisninger til litteratur som "støtter" begge fløyenes syn. Slik sett gir den et bredt og representativt utsyn over fenomenet. For eksempel presenterer den dissenterende fraksjonen i kommisjonen et ikke ukjent syn på irrasjonaliteten i NIMBY-syndromet på denne måten (s. 183): "Even where a policy increases the risk to a particular community, that risk may be accompanied by certain economic benefits to the community – benefits such as increased employment opportunities, increased social services made possible by a larger tax base, and lower housing costs and real estate prices". Rapportens hovedperspektiv er "environmental justice", for i USA er det slik at ethvert føderalt organ er pålagt å utvikle en programdekkende strategi for miljørettferdighet "som identifiserer og foreslår tiltak mot urimelig ("disproportionately") høye og negative ("adverse") helse- eller miljømessige virkninger for minoritets- eller lavinntektsgrupper av de programmer, planer eller virksomheter som organet har ansvaret for". Kilde: <http://www.usccr.gov/pubs/envjust/ej0104.pdf>

etablerte boligområder. De eksemplene vi har valgt ut i denne lille undersøkelsen, er av Himdalen og Dynea typen anlegg, først og fremst ulike former for materialgjenvinnings- og destruksjonsanlegg.

Vi har bevisst valgt slike saker fordi dette erfaringsmessig er tiltak som folk synes er ubehagelige å ha/få i nabolaget, de skremmer folk, folk er bekymret for utslipp, gifter, uhell etc. Det er også tiltak som – sammenlignet med mange andre KU-tiltak – potensielt kan medføre helserisiko om ikke direkte, så indirekte ved at folk engster seg, tenker mye over det, ligger kanskje søvnløse?

1.1 Sju konsekvensutredninger

Vi kan ikke gjøre krav på at de sju tiltakene vi bruker som eksempler her, er representative for hvordan helsemessige forhold behandles i norske konsekvensutredninger. Vi mener imidlertid at de tiltakene vi har valgt ut, har kjennetegn som tilfredsstillende mange av de krav som litteraturen forteller oss er typiske for NIMBY-tiltak – og altså saker hvor det er rimelig å forvente at helse spørsmål er aktuelle og helsemessige virkninger og konsekvenser er behandlet på forsvarlig/god måte. Med andre ord, utvalget av KU-tiltak var gjort med henblikk på å avdekke ”best practice” – etterfølgelsesverdige eksempler.

Vi har undersøkt – mer eller mindre inngående - følgende sju saker:

- Utvidelse av Norsk Gjenvinnings gjenvinningsanlegg Haraldrud, Oslo
Tiltakshaver: Norsk Gjenvinning ASA
Ansvarlig myndighet: Oslo kommune (planmyndigheten)
- Norzink AS, utbygging ved anlegget i Odda
Tiltakshaver Norzink AS
Ansvarlig myndighet: Nærings- og handelsdepartementet
- Ny interkommunal avfallsplass - IVAR; Jæren
Tiltakshaver: Interkommunalt vann- avløps- og renovasjonsverk IVAR
Ansvarlig myndighet: Kommunene Gjesdal, Klepp, Time og Sandnes
- Utvidelse av Klemetsrud forbrenningsanlegg, Oslo
Tiltakshaver: Oslo kommune Renholdsverket
Ansvarlig myndighet: Oslo kommune, Plan- og bygningsetaten
- LRA-deponi, Jøssingfjord i Sokndal kommune, Rogaland
Tiltakshaver: Noresco AS
Ansvarlig myndighet: Statens strålevern
- Multibrenselsanlegg på Øra, Fredrikstad
Tiltakshaver: BIO-EL
Ansvarlig myndighet: Fredrikstad kommune
- Forus energigjenvinningsanlegg, Energos, Sandnes
Tiltakshaver: Forus Energigjenvinning KS
Ansvarlig myndighet: Sandnes kommune, planetaten

1.2 Aktivitet gir resultater – noen ganger

I vedlegg 1 er det gitt en nærmere presentasjon av den enkelte saken. Vi konstaterer at aktører med ansvar for helse spørsmål har vært ganske aktive i disse KU-prosessene. De

uttaler seg til forslag til utredningsprogram – forslag som ofte i utgangspunktet ikke har helse spørsmål representert. Uttalelsene resulterer ofte i at fastsatt UP gir klarere/skarpere fokus på helse. I sak 333 inneholder melding med forslag til UP ingenting om helseforhold. Etter høringsrunden endrer dette seg litt ved at det i UPs pkt. 5.1 Nærmiljø heter: ”Hvordan vil nærmiljøet påvirkes i form av bl.a. luktplage, helsemessige og miljøhygieniske forhold, innsyn, samt trafikkfare og utslipp i forbindelse med transport, herunder også situasjonen langs adkomstene”. Det er rimelig å se dette som resultat av kommentarer fra kommunelegen i Gjesdal og fra helse- og sosialetaten i Sandnes kommune. Sistnevnte etat påpeker at forurensing og støy fra trafikk, forurensing av drikkevann, luktplager ”ikke bare må ses i et forurensingsperspektiv, men like mye i et helseperspektiv”. Etatens krav er derfor at helsemessige og hygieniske forhold må inn som del av UP. Kommunelegen i Gjesdal er inne på det samme, og peker på flere samfunnsmedisinske aspekter ved forslaget; blant annet trivselen for beboerne som har direkte innsyn til fyllingen, luktproblemene i dalen, økt fare for trafikkulykker og fare for at søppel til vann kan føre til vannforurensning og helsemessige problemer. Han peker også på at støy- og støvplager kan bli en reell helsefare i form av hørselsproblemer og luftveisinfeksjoner. Tiltakshaver kommenterer disse påpekningene ved å presisere at en vil ”knytte til seg helsefaglig kompetanse for å ivareta dette fagområdet”. Vi har ikke kunnet kontrollere om dette ble gjort under arbeidet med konsekvensutredningen.

Kommunelegen i Gjesdal peker i den samme saken også på at et fiskeoppdrettsanlegg kan bli nedlagt/flyttet: ”Dette kan føre til flere psykososiale problemer bl.a. på grunn av at småbarnsforeldre får lang reisetid til jobben og derved mindre tid for barna”. Tiltakshaver vil utrede konsekvensene for oppdrettsanlegget, men argumenterer imot å utrede de psykososiale konsekvensene. Å utrede dette ”virker imidlertid mer hypotetisk. Man vil ikke kjenne til en eventuell nylokalisering, og tap av arbeidsplasser ett sted vil skape arbeidsplasser et annet. Vi anbefaler at dette temaet ikke tas med i utredningsprogrammet”. Det ble heller ikke med i det fastsatte UP.

1.3 Velvillige støtteuttalelser fører ikke fram

Materialet viser imidlertid at det er viktig hvordan slike uttalelser formuleres. *Velvillige støtteuttalelser* av den typen som fylkeslegen i Rogaland presenterer i 333 har liten virkning. Fylkeslegen ”har merket seg at det er lagt opp til en grundig utrednings- og planprosess” og ”forutsetter at denne prosessen sikrer hensyn til helse, miljø og tryggleik så langt mulig”. Tiltakshaver konstaterer tørt: ”Uttalelsen medfører ingen kommentarer i forhold til forslag til UP”. Tiltakshaver viser til at dette går inn under temaet ”Nærmiljø” i UP og vil ta inn en presisering her. Meningsutvekingen mellom de to partene er en god illustrasjon av at velvillige støtteerklæringer ingen verdi har.

1.4 Heller ikke at krav i uttalelsen er generelt formulert

Det er heller ikke noe å hente hos ansvarlig myndighet hvis uttalelsen til forslaget til UP er *for generell*. Da blir svaret ofte som i sak 297. Statens helsetilsyn (SHT) ber her om at ”forholdet til barn og unge og deres oppvekstvilkår utredes særlig i KU”. NHD svarer slik: ”Når det gjelder oppfølging i forhold til barn og unge og deres ...viser ikke SHT til hvilke konkrete beslutningsrelevante forhold som ønskes utredet. Departementet har derfor ikke et grunnlag for å følge opp dette området”. Her har vi en klar illustrasjon av behovet for å være konkret i høringsuttalelsene om en vil ha forhåpninger om å nå fram.

Det viser seg også at henvisning til kommunehelseslovens krav om at kommunestyret kan pålegge den ansvarlige for et forhold ved en eiendom eller en virksomhet for egen regning å utrede mulige helsekonsekvenser (kommunehelsetjenesteloven § 4a-5), ikke har særlig gjennomslag. Det er to eksempler i vårt materiale på slik henvisning. Sosial- og helsedepartementet og Statens helsetilsyn vil i sak 297 ha utredet mulige helsekonsekvenser, og viser til bestemmelsen ovenfor. Dette følger ikke ansvarlig myndighet opp, og viser nettopp til at det er kommunestyret som kan pålegge utredning av helsemessige konsekvenser – og påpeker at høringsuttalelse fra Odde kommune ikke er mottatt.

1.5 De helsemessige konsekvensene skal stå i et rimelig forhold til ulempene med å foreta utredning

I samme sak peker også ansvarlig myndighet på at ”slik utredning kan bare kreves dersom ulempene ved å foreta utredningen står i rimelig forhold til de helsemessige hensyn som tilsier at noe utredes”. *Kostnadenes relative rimelighet* – som vel også er et prinsipp nedfelt i Kommunehelsetjenesteloven - ser altså ut til å være et kriterium som tillegges vekt når UP skal fastsettes.

1.6 Hvordan følges anbefalinger i sluttfasen av en KU-prosess opp?

Det er arbeid i tilknytning til utredningsprogrammet som har størst potensial til å gi positive effekter. Uttalelser til KU og sluttdokumentet har sjelden mulighet til å føre til noe. Det er et åpent – og fra vår side ikke belyst – spørsmål hva utsagn i sluttdokumentet om oppfølgende tiltak har av virkning. I det lille utvalget av saker vi har undersøkt, har vi to eksempler hvor vi ikke kan si noe om hva det vil føre til. I uttalelsen fra den kommunale helsevernetaten i sak 293 heter det at etaten er prinsipielt imot spredning av forurensede masser innen byggesonen. Dersom slike masser skal deponeres på tomte, må dette tinglyses som en arealbruksrestriksjon, dvs som en heftelse på eiendommen. Planmyndigheten viser til at eventuell tinglyst arealbruksrestriksjon kan gjøres av SFT med hjemmel i forurensningsloven. Det er et interessant spørsmål – og et spørsmål vi ikke har noe godt svar på - hvordan en slik merknad blir arkivert for eventuell oppfølging senere? Eller går slike ting i glemmeboka, fordi det finnes få spor og vaktbikkjene ikke finnes?

Det samme spørsmålet er det rimelig å stille i sak 297 der Statens helsetilsyn anbefalte (under KU-høringen) ”at en i oppfølgingen av konsekvensutredningen ser videre på forholdet mellom økt og tyngre landbasert transport, særlig i anleggsfasen, og ulykkesrisikoen ved denne transporten for barn og unge”. NHD kommenterer dette ved å vise til at entreprenørkontraktene skal inneholde klausuler som tar sikte på å begrense ulempene for omgivelsene ”så langt det er mulig”. Hvordan sikres denne form for kontinuitet mellom ulike faser i en saks utvikling?

1.7 Konklusjon

Samlet sett mener vi at vår lille undersøkelse gir grunnlag for følgende generelle konklusjoner:

-
- Folkehelsesystemet er i sporadisk, men usystematisk, inngrep med KU-systemet. Folkehelserepresentanter er av og til på "KU-banen", men de spiller en passiv og lite konstruktiv rolle – og er sjelden "over midtstreken". Folkehelsesystemets representanter virker lite bevisste om hvordan de best kan utøve sin rolle i systemet for å sikre størst mulig innflytelse
 - Virkninger for helsemessige forhold behandles gjennomgående kursorisk i norske konsekvensutredninger – hvis de i det hele tatt vurderes
 - Det er slett ingen selvfølge at helsemessige forhold kommer med i tiltakshavers forslag til utredningsprogram – selv i klare NIMBY-tiltak. Det samme gjelder noen ganger også for fastsatt UP
 - Andre departementer – enn (Sosial- og) Helsedepartementet – har et mye mer bevisst forhold til KU-systemet og har mye bedre "orden i egne rekker". De er mye flinkere til å involvere sine direktorater "til kamp" for egen sektors interesser i KU-systemet
 - Det ser ut til at Statens forurensningstilsyn er en mer aktiv "vaktbikkje" for folkehelsehensyn enn det Statens helsetilsyn/Sosial- og helsedirektoratet er
 - Teksten/innholdet i MDs veileder T-1015 (nyutgitt i 1997 med identisk innhold som Veileder T-1177) om helsemessige virkninger er faktisk ganske god – så langt den rekker. Problemet er vel at den så sjelden "aktiviseres"

2 Konsekvensutredninger i plan- og bygningsloven

Vi har hatt regler om konsekvensutredning (KU) av utbyggingstiltak i plan- og bygningsloven (PBL), med tilhørende forskrift, siden 1990. Det har skjedd endringer i disse flere ganger. Senest i mai 2004 vedtok Stortinget en omfattende endring som vil tre i kraft når Kongen bestemmer. En fremstilling av dette er gitt under egen overskrift nedenfor. Den fremstillingen av regelverket som følger her, bygger på regelverket som gjelder i dag. Veileder T-1173 fra Miljøverndepartementet gir en mer utførlig beskrivelse av dette.

2.1 Hva skal konsekvensutredes?

Nærmere bestemte tiltakstyper, presisert i forskrift, er KU-pliktige. Dette gjelder alltid for tiltak som er tatt med i vedlegg I, men bare etter en nærmere vurdering av tiltakets konsekvenser for tiltak som nevnt i vedlegg II². Denne vurderingen gjøres av ansvarlig myndighet etter kriteriene i § 4 i forskriften om konsekvensutredninger. Norge har erfaringsmessig mellom 50 og 70 KU-pliktige tiltak i året.

2.2 Hvordan gjennomføres konsekvensutredninger?

En tiltakshaver skal tidligst mulig under forberedelsen av et tiltak sende melding med forslag til utredningsprogram for tiltaket. Tiltakshaveren sender meldingen til ansvarlig myndighet³. Myndigheten sender meldingen til uttalelse til berørte myndigheter og interesseorganisasjoner og legger den samtidig ut til offentlig ettersyn i kommunen(e)

² Bestemmelsene omfatter nærmere bestemte tiltak som er avhengige av offentlig tillatelse. Arealplaner omfattes ikke.

Vedlegg I i forskriften inneholder en liste over tiltak som med stor sannsynlighet har vesentlige konsekvenser for miljø, naturressurser eller samfunn. For disse tiltakene er det alltid KU-plikt. Hovedoverskrifter for tiltakstyper i Vedlegg I er: industri- og nærings-, infrastrukturtiltak, landbruk og havbruk, samt en restkategori. Vedlegg I-tiltakene er relativt store, dyre, eller har andre kjennetegn som øker sannsynligheten for vesentlige virkninger. Vedlegg II-tiltakene er gjennomgående mindre, og skal bare konsekvensutredes dersom de, etter en nærmere vurdering, har vesentlige konsekvenser for miljø, naturressurser eller samfunn. Denne vurderingen gjøres av ansvarlig myndighet etter et sett med kriterier som er spesifisert i forskriftens § 4. Disse dreier seg i hovedsak om miljø, kultur og friluftsliv. Vedlegg II har stort sett de samme tiltakstypene som Vedlegg I, men føyer også til en ny hovedkategori, som er turisme og fritidsaktiviteter.

³ Den ansvarlige myndigheten har ansvaret for at KU-prosessen gjennomføres etter reglene. Den skal også avgjøre om utredningsplikten er oppfylt. Forskriften presiserer hvem som er ansvarlig myndighet for hvert enkelt tiltak. For vedlegg I-tiltakene er dette som oftest en statlig sektormyndighet, og for vedlegg II-tiltakene er det som oftest planmyndigheten, dvs. kommunen.

hvor tiltaket søkes etablert. Høringsuttalelsene og andre opplysninger som fremkommer under høringen, gjøres kjent for tiltakshaver.

For tiltak som skal konsekvensutredes, fastsetter den ansvarlige myndighet et utredningsprogram på grunnlag av meldingen og uttalelsene til denne.

På grunnlag av fastsatt utredningsprogram skal konsekvensutredningen gjøre rede for hva tiltaket består i, aktuelle alternativer, tiltakets virkninger på miljø, naturressurser og samfunn og for hva som kan gjøres for å avbøte skader og ulemper som tiltaket kan medføre. Forskriften inneholder en ytterligere presisering av kravene til innholdet i en konsekvensutredning, men praksis er her at man ikke tar sikte på å følge en rekke slike krav dersom de fremstår som lite relevante for den beslutningen som skal fattes.

Tiltakshaver sender den utførte konsekvensutredningen til ansvarlig myndighet. Myndigheten følger så samme prosedyre som ved høringen av meldingen, og holder et offentlig møte om den.

Ansvarlig myndighet avgjør, på bakgrunn av høringen og det offentlige møtet, om kravene til konsekvensutredningen er oppfylt. Dersom det i utredningen eller på annen måte avdekkes nye forhold som kan ha vesentlig betydning for tiltakets virkninger på miljø, naturressurser eller samfunn, kan myndigheten kreve tilleggsutredninger.

I tilfeller hvor det utarbeides plan etter plan- og bygningsloven for tiltaket, eller i tilfeller hvor det søkes om tillatelse for tiltaket, skal konsekvensutredningen foreligge før planen eller søknaden sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn.

Konsekvensutredningen og planforslaget eller søknaden bør normalt sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn samtidig.

Det kan ikke gis tillatelse eller fattes planvedtak knyttet til tiltaket før utredningsplikten er oppfylt. Konsekvensutredningen og uttalelsene til denne skal tas i betraktning ved behandlingen av og avgjørelsen i saken.

2.3 Nye regler om konsekvensutredning i plan- og bygningsloven

Stortinget vedtok i mai 2004 endringer i reglene om konsekvensutredning (KU) i plan- og bygningsloven (PBL), Ot. prp. 47 (2003-2004). Her følger først en kort oppsummering av endringene, og deretter en noe mer fyldig omtale av temaer under egen overskrift.

2.3.1 Oppsummering av de viktigste endringene

Bestemmelsene om konsekvensutredninger i plan- og bygningsloven er endret med sikte på "*forenkling og effektivisering*". Hovedendringen er at konsekvensutredninger integreres i planleggingen etter pbl. Slik oppnår man "at to prosesser som begge innebærer utarbeidning av dokumentasjon og offentlig høring slås sammen til en prosess". Det innebærer at kommunene eller fylkeskommunene i de fleste tilfeller (som hovedregel) vil være ansvarlig myndighet. Det vil i tilknytning til utarbeidelse av forskrifter bli vurdert om fastsetting av planprogram skal legges til andre for saker som berører nasjonale interesser, eller i situasjoner hvor saken berører flere kommuner. Dessuten foreslås det forenklinger av dagens regelverk. Kravet om obligatorisk møte i tilknytning til høring av KU sløyfes. Det blir heretter opp til planmyndighet eller konsesjonsmyndighet å avgjøre hva som er hensiktsmessig offentlighetsstrategi. Til-

takshaver gis også en mer sentral rolle i saksbehandlingen av merknader til planprogram og av tilpasninger av planen. Godkjenning av konsekvensutredning og utarbeidelse av sluttdokument er sløyfet. Heretter skal disse forhold innarbeides i planens saksdokument. MDs hjemmel til å kreve KU for ”mindre eller andre tiltak,...” er tatt bort. KU-plikt for tiltak blir likevel beholdt for tiltak som i dag er underlagt nærmere bestemte konsesjonsregler. I tillegg til dette byr den nye loven på KU-regler for enkelte planer utenfor pbl, men man har ikke identifisert hvilke disse er konkret.

2.3.2 Hva omfattes av krav om konsekvensutredning?

Det viktigste grepet i endringen er at det innføres KU-plikt for enkelte planer etter pbl, både på detaljplannivå og på overordnet nivå. For dagens KU-pliktige tiltak blir KU-plikten overført til planen etter pbl for tiltaket, med noen viktige unntak. KU-plikt for overordnede planer etter pbl og for enkelte planer utenfor pbl medfører at vi også får en vesentlig styrking av feltet *strategisk KU* i norsk lovgivning, fordi vi for første gang får detaljerte regler for hvordan dette skal gjøres i lov og forskrifts form.

Integreringen av KU for tiltak i KU for plan etter pbl blir altså langt fra total. For det første, vil vi beholde en egen KU-plikt for tiltak som det ikke utarbeides plan etter PBL for, dersom de omfattes av EU direktivet om KU for tiltak. For det andre, vil tiltak som krever konsesjon etter petroleumsløven, energiløven, vannressursloven og vassdragsreguleringsloven fremdeles være gjenstand for en egen KU-plikt, og behandlingen av disse vil være som i dag. Disse utgjør 29 % (N=374) av alle KU-pliktige tiltak i perioden 1997-2002⁴. Sammen med de kanskje 2-3 %⁵ av dagens KU-pliktige tiltak som ikke medfører utarbeidelse av plan etter PBL, utgjør disse to kategoriene ca. 1/3 av de KU-pliktige tiltakene, tiltak som altså vil bli behandlet ”som i dag”⁶.

Strategisk KU-delen av PBL består, som nevnt, av to komponenter i forhold til hva som omfattes. For det første innføres det KU-plikt for deler av den overordnede planleggingen på fylkes- og kommunenivå. For det andre innføres det KU-plikt for ”nærmere bestemte planer etter annet lovverk, som kan ha vesentlige virkninger for miljø, naturressurser eller samfunn”. Man har ennå ikke klart å identifisere hvilke de ”nærmere bestemte” planene er. Kravet innføres som en følge av EU-direktivet om KU for planer og programmer, og Ot. prp. 47 slår fast at direktivet ”virker lite tilpasset norske beslutningsprosesser”, siden slike planer i Norge sjelden eller aldri utarbeides i henhold til lov eller forskrift, noe som er et kriterium i direktivet.

2.3.3 Kriterier for hvilke PBL-planer som omfattes av KU-plikt

Reguleringsplaner blir KU-pliktige dersom de kan få vesentlige virkninger for miljø, naturressurser eller samfunn, uten at det antydes i Ot.prp. 47 hvor mange det kan bli snakk om.

For fylkesplaner og kommuneplaner, og delplaner av disse, blir det KU-plikt dersom de fastsetter retningslinjer eller rammer for fremtidig utbygging. For kommuneplanens

⁴ Tallet forutsetter at alle søppelforbrenningsanleggene oppfyller kravet om konsesjon etter energiløven, noe vi ikke har undersøkt.

⁵ Dette er ikke undersøkt.

⁶ Det gjenstår å se om det *også* blir knyttet KU-plikt til pbl-planene for disse tiltakene, for å oppfylle Planer- og program-direktivets krav om KU for slike planer, men dette virker lite trolig slik det er presentert.

arealdel presiseres det, litt oppsiktsvekkende⁷, at KU-kravet bare gjelder for de *delene* av planen som fastsetter retningslinjer eller rammer for fremtidig utbygging og som innebærer endringer sett i forhold til gjeldende plan.

2.3.4 Hvordan gjennomføre planlegging med konsekvensutredning?

KU for planer etter PBL medfører to nye grep i forhold til hvordan planleggingen drives. Det ene er at *plandokumentene* får KU-egenskaper, og det andre er at *planprosessen* for de KU-pliktige planene utvikles for å tilføre KU-egenskaper. Mer konkret går dette ut på at et 'planprogram' tar meldingens og utredningsprogrammets rolle. Programmet skal angi planleggingens formål og problemstillinger, og det skal høres offentlig før det 'fastsettes'. Basert på dette, utarbeides det et 'planforslag med konsekvensutredning'. Det er ennå ikke klart om regelverket vil ha forskjellige krav til innholdet i konsekvensutredningen for de forskjellige plannivåene (regulering og overordnet). Planforslaget med konsekvensutredning skal på offentlig høring før saksfremlegget utarbeides og sendes til kommunestyret. Saksfremlegget tar også sluttdokumentets rolle, i den forstand at det uttrykker at konsekvensutredningen er god nok, og i saksfremlegget kan det også stilles krav om nærmere undersøkelser og overvåkning.

2.3.5 Hvordan gjennomføres KU for tiltak?

KU for tiltak vil i utgangspunktet bli gjennomført som i dag, bare med forbehold om mulige endringer i den kommende forskriften. Forslag til forskrift er ikke blitt hørt.

Tiltak som krever konsesjon etter petroleumsloven, energiloven, vannressursloven og vassdragsreguleringsloven får en egen KU-prosess etter PBL, og denne prosessen blir samordnet med planprosessen for tiltaket etter PBL og konsesjonsprosessen. Når det KU-pliktige tiltaket verken omfatter plan etter PBL eller en av de nevnte konsesjonene, vil KU mest hensiktsmessig bli samordnet med den mest sentrale beslutningsprosessen.

2.3.6 Hvem blir ansvarlig myndighet?

For KU-pliktige planer etter PBL blir planmyndigheten ansvarlig myndighet. Men det åpnes for å gjøre unntak fra det. For saker av nasjonal og vesentlig regional interesse, eller i situasjoner hvor saken berører flere kommuner, og selv om det utarbeides plan etter PBL, vil regjeringen vurdere om forskriften skal åpne for at en annen myndighet skal fastsette planprogrammet. Slik dette fremstilles svært kort, kan det virke som "den andre myndigheten" ikke skal gjøre mer enn å fastsette planprogrammet. I disse sakene vil i så fall rollen som ansvarlig myndighet bli delt mellom planmyndigheten og en annen myndighet.

For KU-pliktige tiltak er det konsesjonsmyndigheten som blir ansvarlig myndighet når det skal gis konsesjon etter de nevnte lovene. Når det derimot gjelder KU-pliktige tiltak som verken er knyttet til plan eller en av de nevnte konsesjonene, gjenstår det å se hvem som blir ansvarlig myndighet. Forskriften vil trolig presisere det. Det er grunn til å tro at byggesak vil være den mest sentrale beslutningsprosessen for de aller fleste av disse. I så fall er det kommunen som får rollen som ansvarlig myndighet.

⁷ Planer- og program-direktivet åpner ikke for dette. Tankegangen er også fremmed i norsk KU-praksis og i den internasjonale KU-litteraturen.

For KU-pliktige planer utenfor PBL (etter andre lover) er det all grunn til å tro at planmyndigheten får rollen som ansvarlig myndighet.

2.3.7 Hva betyr endringene for helseforvaltningens muligheter?

Endringene representerer en utvidelse av bruken av KU-prinsipper til et større antall og til flere typer beslutningsprosesser. Ikke bare tiltak, men også planer, både innenfor og utenfor pbl, omfattes. Det å bruke KU-prosesser etter pbl for å fremme utredning av helsemessige konsekvenser byr dermed på enda flere muligheter for å fremme helsemessige hensyn i spørsmål som handler om arealbruk og utbygging.

3 Lover, instruksjer og retningslinjer som er relevante for konsekvensutredning av utbyggingstiltak

Blant de som arbeider med arealplanlegging og utbyggingstiltak, har begrepet konsekvensutredning fått en tilknytning til de spesielle bestemmelsene om konsekvensutredning (KU) i plan- og bygningsloven. Vi finner likevel krav om konsekvensutredning, ofte med en annen begrepsbruk, knyttet til utbygging og arealbruk i en rekke andre lover, instruksjer og retningslinjer. Her følger, så langt som råd, en oversikt over slike og hvordan de relaterer seg til KU-behandlingen etter plan- og bygningsloven. Rundskriv T-2/2000 om konsekvensutredninger etter PBL beskriver dette i større detalj for noen av dem.

Som en slags hovedregel gjelder at lover som regulerer vesentlige beslutningsprosesser for utbyggingstiltak, eller lover og annen regulering som retter seg mot sentrale virkningsområder for konsekvenser av utbygging, har en eller annen form for konsekvensutredningsplikt eller hjemmel til å pålegge det.

Konsekvensutredningstankegangen er naturlig nok også representert på andre politikkområder og saksforberedelsesregulering, for eksempel i Utredningsinstruksen, der plikten til å utrede konsekvenser er knyttet til alle saker med vesentlige konsekvenser. Med unntak av Utredningsinstruksen, vil den oversikten som følger under bare omfatte bestemmelser om konsekvensutredning som helt eller delvis retter seg mot utbygging.

3.1 Utredningsinstruksen

Denne gjelder alle proposisjoner og meldinger til Stortinget samt offentlige utredninger (NOU'er) og forskrifter. Det opereres med et kriterium om at det er de vesentlige konsekvensene av saken som skal utredes, samtidig som det slås fast at det for slike saker i mange tilfeller vil være aktuelt å utrede konsekvensene for helse. Den instans som er ansvarlig for saken, er også ansvarlig for utredningsgrunnlaget. Denne myndigheten skal etablere et utredningsmandat, det vil si et dokument som er å likne med melding med forslag til utredningsprogram i KU etter pbl. Det skal gjøres en forhåndsforeleggelse av saken for berørte departementer. Utredningsinstruksen har delkapitler om *Redegjørelse for sakens konsekvenser* og om *Hvordan utredningsprosessen bør legges opp*.

Miljøverndepartementet har utgitt en veileder som både sier noe om hvilke saker hvor miljøkonsekvensene bør utredes. Den inneholder også punkter som handler om helse. Veilederen har en mer detaljert gjennomgang enn instruksen. Det bør vurderes fra helsesiden om man også skal utvikle en tilsvarende veileder.

NIBR har gjennomført en undersøkelse om miljøutredninger etter utredningsinstruksen. Den viser at nærmest alle de sakene som fremstår som aktuelle for miljøvurdering hadde en slik, men at de aller fleste av disse først og fremst var preget av omtale av miljømål knyttet til politikkområdet. Det er bare et fåtall av miljøutredningene som sier noe om omfanget av virkningene av de forslagene som fremsettes, selv om mange saker inneholder forslagsselementer som er begrunnet i hensynet til miljø (NIBR rapport 1997:31).

Hovedgrepet framover i arbeidet med å bruke Utredningsinstruksen for å fremme utredning av helsemessige forhold i saker der det er pålagt etter instruksen, bør trolig ligge delvis i utviklingen av en veileder og delvis i det å ruste statsforvaltningen i forhold til det å gi innspill i konkrete saker som omfattes av Utredningsinstruksens krav. Det blir enklere å ta tak i enkeltsaker dersom det har skjedd en utvelgelse av hvilke saker som skal ha en utredning av helsemessige konsekvenser tidlig i prosessen. Forhåndsforeleggelse virker som et hensiktsmessig virkemiddel for å få til en slik tidlig avklaring og tidlig oppmerksomhet rundt saken.

Som et apropos til utredningsinstruksens krav om at alle viktige hensyn, herunder miljø, skal utredes som en del av arbeidet med saken, har vi sett nærmere på kapittel 6 i ot.prp. nr. 47 (2003 – 2004) Om lov om endringer i plan- og bygningsloven (konsekvensutredninger). Kapittel 6 i denne proposisjonen heter *Økonomiske, administrative og andre vesentlige konsekvenser av forslaget*. Vi fant følgende vurderinger (sitater i kursiv):

- *Raskere og mindre ressurskrevende prosess.* Både forslaget om å integrere dagens konsekvensutredningsbestemmelser i den ordinære pbl-planleggingen og øvrige forslag til endringer, vil ha en slik effekt, hevdes det med referanse blant annet til høringsuttalelsene til Planlovutvalgetes forslag
- *Kommunenes totale arbeid knyttet til konsekvensutredninger for tiltak vil ikke bli mer omfattende enn etter dagens system.* Endringene i oppgave- og ansvarsforhold – som gir kommunene ansvar i flere saker – skal ikke gi merarbeid for kommunene pga gevinst ved integreringen omtalt i første kulepunktet
- *Suppleringen av bestemmelsene om konsekvensutredninger som følge av EUs direktiv om vurdering av miljøvirkninger av visse planer og programmer, vil trolig medføre noe merarbeid og da særlig for kommunesektoren.* Det vises her til høringsuttalelser
- *Økt ressursinnsats på oversiktsplannivå kan gi besparelser på prosjektnivå.* Det visesher til internasjonale erfaringer
- *Bedre ivaretagelse av hensynet til miljø, naturressurser og samfunn.* Dette er en følge av at forslaget vil medvirke til at viktige verdier og hensyn blir integrert i en tidligere fase av planleggingen
- *En mer detaljert vurdering av de økonomiske og administrative konsekvensene av endringene, vil først kunne gis ved utarbeidelse av forskrifter til bestemmelsene*

Det er flere særegenheter ved kapitlet. For det første merker vi oss at få av de konklusjoner som her er trukket fram, er begrunnet. Noen konklusjoner er begrunnet i henvisning til høringsuttalelser til planlovutvalgetes forslag, men forøvrig er det forholdsvis vage referanser til erfaringsmateriale. Vi presenteres stort sett for påstander om at det vil bli et billigere og mer effektivt system. Dessuten påstås det at vi får et system som bedre vil ivareta hensynet til miljø, naturressurser og samfunn. Grunntonen i teksten er at vi går mot bedre tider både økonomisk, administrativt og miljømessig. Og det er bra. Mindre bra er lærdommen vi kan trekke om praksis med bruken av

utredningsinstruksens krav om at ulike typer konsekvenser skal utredes. Det viser seg at de påpekte konsekvenser ikke godtgjøres i rimelig grad i hvert fall slik vi vurderer det.

3.2 Kommunehelsetjenesteloven

Kommunehelsetjenestelovens §§ 4a-5 bruker uttrykket 'konsekvensutredning' om kommunestyrets adgang til å pålegge den ansvarlige for et forhold ved en eiendom eller virksomhet for egen regning å utrede mulige helsemessige konsekvenser av forholdet. Slik utredning kan bare kreves dersom ulempene ved å foreta utredningen står i rimelig forhold til de helsemessige hensyn som tilsier at forholdet utredes. Det er tydelig at bruken av ordet 'forhold' har som hensikt å omfatte alt som kan ha helsemessige konsekvenser. Det angis ingen begrensninger for når i beslutningsprosesser konsekvensutredning knyttet til 'forholdet', kan aktiviseres.

På tross av den frie statusen til disse bestemmelsene, har departementene allikevel funnet det verd å påpeke at "krav til utredning av helsemessige forhold skal i utgangspunktet ivaretas gjennom konsekvensutredning etter pbl" (Rundskriv T-2/2000, s. 43). Dette gjelder selvsagt bare for tiltak som er KU-pliktige etter pbl.

En kursorisk sammenlikning mellom denne lovbestemmelsen i dag og slik den var i lovens utgave fra 1982 kan tyde på at det har skjedd en svekkelse av denne hjemmelen. Mens man i den gamle utgaven av lovteksten er opptatt av uhindret adgang til virksomheten, eventuelt med politiets bistand, så er man i den nye opptatt av at de helsemessige konsekvensene skal stå i et rimelig forhold til ulempene med å foreta utredning.

Etter vår oppfatning bør man i forbindelse med reglene om konsekvensutredning være oppmerksomme på reglene om meldingsplikt etter forskriften om miljørettet helsevern § 14. Den pålegger at virksomheter, eiendommer og tiltak skal melde til kommunen før oppstart og ved vesentlige utvidelser eller endringer. En slik melding gir trolig økt oppmerksomhet om den planlagte aktiviteten, og dermed økt mulighet til å aktivisere bestemmelsen om konsekvensutredning tidlig.

3.3 Forurensningsloven

§ 13 i forurensningsloven inneholder bestemmelser om meldeplikt for den som planlegger virksomhet som kan medføre store forurensninger. På denne bakgrunn kan forurensningsmyndigheten pålegge at det skal foretas en konsekvensanalyse, som skal være offentlig. Loven presiserer hva en slik konsekvensutredning skal inneholde. Dette inkluderer bl.a. virkningene av forurensningene og alternative lokaliseringer av virksomheten. For et antall tiltak i KU-forskriften står det at KU-behandlingen skal samordnes med behandlingen etter forurensningsloven. Dette må antas å også gjelde analysen av konsekvenser etter forurensningsloven. Likevel er det på det rene at det vil forekomme konsekvensanalyser etter forurensningsloven når det ikke utarbeides KU for tiltaket.

3.4 Petroleumsloven

§ 3-1 i petroleumsloven sier at "før åpning av nye områder med sikte på tildeling av utvinningstillatelser, skal det finne sted en avveining mellom de ulike interesser som gjør seg gjeldende på det aktuelle området. Under denne avveiningen skal det foretas en

vurdering av de nærings- og miljømessige virkninger av petroleumsvirksomheten og mulig fare for forurensninger samt de økonomiske og sosiale virkninger som petroleumsvirksomheten kan ha". I § 4-2 heter det videre at planen for utbygging "skal inneholde en beskrivelse av økonomiske, ressursmessige, tekniske, sikkerhetsmessige, nærings- og miljømessige forhold samt opplysninger om hvordan en innretning vil kunne disponeres ved avslutning av petroleumsvirksomheten". Under forskrift til lov om petroleumsvirksomhet (1997-06-27 nr 653) til §§ 22, 22a, 22b og 22c går man i større detalj inn på kravene til konsekvensutredninger.

OED har som praksis å samordne KU-behandlingen for tiltak som omfattes av KU-plikten i begge lover. Dette gjelder bare innenfor plan- og bygningslovens virkeområde, som i sjø går til grunnlinjen (linjen trukket langs kysten mellom de ytterste skjær).

3.5 Kulturminneloven

Kulturminneloven har en 'undersøkelsesplikt m.v.' i § 9 som sier at "ved planlegging av offentlige og større private tiltak plikter den ansvarlige leder eller det ansvarlige forvaltningsorgan å undersøke om tiltaket vil virke inn på automatisk fredete kulturminner på en måte som nevnt i § 3 første ledd, jfr. § 8 første ledd."

Også denne bestemmelsen blir omtalt i rundskrivet om konsekvensutredning etter pbl (T2/2000, s. 42). Her heter det at "behandlingen etter kulturminneloven skal samordnes med behandlingen etter bestemmelsene om konsekvensutredning".

3.6 Vannressursloven

I vannressurslovens § 23 fremgår det at "søknad om konsesjon etter § 8 skal i samsvar med forskrift etter § 65 gi nødvendige opplysninger om det planlagte tiltak og fordelene og ulempene ved det og om forholdet til rettslig bindende planer etter plan- og bygningsloven. Vassdragsmyndigheten kan kreve ytterligere opplysninger av søkeren og kan bestemme at søkeren skal foreta eller bekoste undersøkelser eller utredninger som trengs for å klarlegge fordeler eller ulemper av tiltaket."

Også her finner vi referanser til behandlingen etter KU-bestemmelsene i pbl, når det heter at "for tiltak som går inn under reglene om konsekvensutredninger i plan- og bygningsloven, gjelder disse reglene i stedet."

3.7 Vassdragsreguleringsloven

Vassdragsreguleringsloven har bare bestemmelsen om samordning med behandlingen etter pbl. Tiltak som det søkes konsesjon for etter denne loven, men som ikke er KU-pliktige etter pbl gjennomgår dermed ikke en lovregulert KU-behandling. En kilde i NVE sier at disse tiltakene likevel blir pålagt det omfanget av konsekvensutredning som man mener er passende, knyttet til konsesjonsbehandlingen.

3.8 Energiloven

Denne loven har bare bestemmelsen om samordning med behandlingen etter pbl. Men praksis er også her at tiltak som skal ha konsesjon, men som ikke er KU-pliktige etter pbl, blir pålagt konsekvensutredning som en del av konsesjonsprosessen.

3.9 Rikspolitiske retningslinjer etter plan- og bygningsloven

Rikspolitiske retningslinjer etter plan- og bygningsloven (RPR) har ofte regler om konsekvensutredning. Lindemark (1999:80) er opptatt av at det knytter seg plikt til å oppfylle disse spesielle reglene om konsekvensutredning, slik at det blir mulig å ta i betraktning det hensynet RPR er ment å fremme. Vi har fått RPR for Barn og unge, Samordnet areal- og transportplanlegging, Vernede vassdrag, Oslofjordregionen og Gardermoen. I plansaker etter plan- og bygningsloven som spesielt berører disse hensynene, er det derfor aktuelt å utrede konsekvenser.

3.10 Konsekvensutredning i andre lover og reguleringer

Det er grunn til å tro at det finnes en rekke andre lover og reguleringer, som berører utbygging, og som har regler om konsekvensutredning. Bare ut fra forskriften om konsekvensutredning etter pbl finner vi referanser til noen som har sentrale roller i konsesjonsprosesser for tiltak, og som KU-behandlingen etter pbl forutsettes samordnet med. Vi har ikke gått inn på en nærmere omtale av alle disse her. Dette dreier seg om er lov om atomenergivirksomhet, havne- og farvannsloven, kontinentalsokkelloven, husdyrkonsesjonsloven, naturvernloven, viltloven, jordloven, skogsbruksloven og reindriftsloven.

4 På hvilke steg i planprosessen er det viktig for kommune (helsetjeneste)ne og SHdir å være synlige (og tydelige)? Hvor og når er påvirkningsmulighetene størst?

4.1 Grip sjansen – tidligst mulig!

Generelt er det slik at jo tidligere en kommer i inngrep med planleggingsprosesser, dess større er mulighetene for å påvirke det endelige resultatet. Premissene legges sjelden sent i prosessene. I planprosesser etter plan- og bygningsloven er det krav om *oppstartannonsering*. Det innebærer en bekjentgjørelse av at det startes et planarbeid, og interesserte gis på denne måten anledning til å komme med de opplysninger som en mener det er viktig å ta med seg i planarbeidet. Det er samtidig en anledning til å reise krav som en vil gjøre gjeldende.

Vi skriver den etterfølgende teksten i åpen form, i den forstand at vi ser rent generelt på mulighetene til å påvirke innretningen av det som skjer i planleggings- og utredningsprosesser – og når disse mulighetene er størst. Mulighetene kan utnyttes av den enkelte, av myndighetsorganer som SHdir eller de deler av administrasjonen i kommuner og fylkeskommuner som er i en posisjon at det er naturlig å ha oppmerksomhet rettet mot prosesser som kan påvirke helsetilstanden i befolkningen. Kommunens planleggende organer med ansvar for plan- og bygningslovssaker vil, etter de siste endringer i lovverket, bli ansvarlig myndighet i de fleste konsekvensutredningssaker, og vil dermed være i den mest sentrale posisjon – ved siden av tiltakshaver – til å påvirke innretningen av, og arbeidet med, plansak og konsekvensutredning.

4.2 Bedre før vår enn etter snar

Etter som regjeringens forslag til endringer i plan- og bygningslovens bestemmelser om konsekvensutredninger (Ot.prp. nr. 47 (2003-2004) nå er vedtatt av Stortinget, skal konsekvensutredninger heretter integreres i den ordinære planleggingen etter plan- og bygningsloven for nærmere bestemte plantyper. Hva endringene hovedsakelig består i og hvilke praksisendringer en kan vente seg (mye viktig stoff med føringer for avgrensninger og praksis er forutsatt hjemlet i forskrift som ennå ikke foreligger), er behandlet i et eget avsnitt i notatet.

Hovedpoenget her er at det innføres en *oppstartsfas*e med utarbeiding og offentlig høring av *planprogram*. Ideen med dette er få til en tidlig avklaring av hva planarbeidet skal gå ut på, dvs. hva det skal inneholde og om det er behov for særskilte utredninger. Dette tilsvarer den tidligere praksis med KU-melding med tilhørende forslag til utredningsprogram (UP). Dersom det viser seg at det legges opp til en plan som har påregnelige, vesentlige virkninger for miljø, naturressurser eller samfunn skal det kreves gjennomført konsekvensutredning med påfølgende offentlig høring.

4.3 Det er for sent å snyte seg når nesa er av (?)

Planprogrammet er – så langt foreliggende dokumentasjon og kunnskap rekker (jf. litteraturlista generelt og NIBR Prosjektrapport 1997:20 spesielt) – det aller viktigste dokumentet å komme i inngrep med. Erfaringene peker entydig i retning av at utredningskrav som ikke kommer med i det fastsatte utredningsprogrammet for konsekvensutredningen, svært sjelden blir tatt til følge i konsekvensutredningsprosesser⁸.

For planer eller tiltak der det offentlige er tiltakshaver, kan dette unntaksvis skje ved at en sikrer seg informasjon om eller tilgang til arbeidet med forslag til plan- eller utredningsprogram eller ved at en går aktivt inn under høringsfasen. En bør da fremme en høringsuttalelse med konkrete påpekninger av hvilke konsekvenser som en vil ha utredet og – der hvor dette er mulig - hvordan dette best kan skje⁹. Hvordan SHdir og deres ”underliggende etater” (fylkeslegeembetet, kommunehelsetjenesten) best kan gå fram på dette området, er behandlet i et eget avsnitt i notatet. Her er det også referert til det lille av ”best practice” som vi har klart å finne fra andre land som har et godt ry internasjonalt for sine KU-systemer og –praksis. Etter å ha søkt i baser i Canada, Nederland og USA, står vi foreløpig tilbake med materiale fra Australia.

4.4 Selve konsekvensutredningen består av faglige temainnspill

Arbeidet med planen/konsekvensutredningen består som regel av en rekke delutredninger for de virkningsområder som er spesifisert i det fastsatte plan- eller utredningsprogrammet. Disse arbeidene gjennomføres som regel av konsulenter eller konsulentfirmaer som forutsetningsvis er i besittelse av nasjonal spisskompetanse på sine respektive fagområder. Bredden i tilbudet av slik kompetanse varierer mye i Norge. På noen områder, som for eksempel støymåling/-vurderinger eller luftforurensningsvirkninger eller lokale CO₂-klimaeffekter, er miljøet lite. På andre områder er bredden i konsulentmarkedet mye større. Det er imidlertid ingen en til en sammenheng mellom henholdsvis størrelse/bredde og kvalitet.

Arbeidet med selve konsekvensutredningen kan påvirkes. Dersom helsemessige forhold og virkninger er kommet med i plan-/utredningsprogrammet, kan

⁸ Det finnes noen få eksempler – fra KU-bestemmelsenes tidlige år – på at det har vært krevd og gjennomført tilleggsutredninger for virkningsområder som ikke var med i fastsatt UP. Men dette hører definitivt til unntakene.

⁹ Et viktig poeng her er å være mest mulig konkret. Der, eller dersom, det finnes et egnet, relevant lov-, regel- eller forskriftsverk, rundskriv, veiledningsmaterieell etc bør dette utnyttes for hva det er verdt. Instanser som har innsigelsesrett får erfaringsmessig sine utredningskrav oppfylt av de aller fleste erfarne og rasjonelle tiltakshavere.

folkehelsemyndighetene for eksempel stille krav om at folkehelseekspertise brukes (eventuelt til å gjennomføre egne delutredninger).

4.5 KU-rapporten må leses grundig

Når tiltakshaver anser at de aktuelle kravene i plan-/utredningsprogrammet er fyllestgjørende oppfylt gjennom de foreliggende del-/temautredninger, gjenstår arbeidet med å sette resultatene sammen til en KU-rapport. Tidligere var det egne regler om form og innhold for denne rapporten i KU-bestemmelsene¹⁰. Hvordan dette skal håndteres i fremtiden, vites ikke i skrivende øyeblikk. Det kan komme retningslinjer i den kommende forskriften. I de nye bestemmelsene - § 33-2 Generelle bestemmelser – heter det knapt og konsist at ”Planforslag eller søknad med konsekvensutredning skal utarbeides på grunnlag av fastsatt plan- eller utredningsprogram og sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn”.

Mulighetene for påvirkning er imidlertid ganske små under høringen av planforslaget og/eller konsekvensutredningen. Det skal mye til for at ansvarlig myndighet lar seg overbevise om at noe er så galt eller dårlig utført at det må gjøres om igjen. Det er i det hele svært sjelden at ansvarlig myndighet ikke finner at utredningsarbeidet er i samsvar med de krav som var stilt i utredningsprogrammet. Men det har likevel fra tid til annen hendt, og da ble slike krav om nye eller supplerende utredninger gjerne nedfelt som henstillinger eller krav om ulike *oppfølgende undersøkelser*. Erfaringene tyder på at slike henstillinger (med hjemmel i § 33-8 og forskriftens § 14) i stor grad ble fulgt opp¹¹. Derfor er det viktig å kontrollere at konsekvensutredningsrapporten holder mål i forhold til plan-/ utredningsprogrammet når den kommer til høring. Dersom en er i tvil om KU-rapporten gir en nøktern og balansert framstilling og avveining av resultatene fra en (eller flere av) delutredning(ene), bør en ”gå til kilden”. Slike delutredninger skal i de aller fleste tilfeller være offentlig tilgjengelige¹².

Det var mulig i det tidligere konsekvensutredningssystemet å etablere *miljøoppfølgingsprogram*¹³. De nye KU-reglene inneholder ingen direkte bestemmelser om

¹⁰ Det var relativt mange og godt spesifiserte krav til så vel form som innhold for både melding og konsekvensutredningsrapport tidligere. Det var blant annet krav om at det skulle lages et såkalt ”ikke-teknisk sammendrag” av KU-rapporten beregnet på de brede masser av folket. Mange av disse inngikk også som sentrale elementer i den (norske versjonen av) kvalitetsvurderingsmetodikken som Lee and Colley i sin tid utviklet (for nærmere informasjon: se NIBR Prosjektrapport 1997:20). Også det kjente EU-direktivet 85/337 har slike spesifiseringer av krav til innhold i KU-rapporter. Det samme gjelder det nye direktivet om ”vurdering av miljøvirkningen av visse planer og programmer” (Europaparlaments- og rådsdirektiv 2001/42/EF av 27. juni 2001). Så det er vel all grunn til å vente seg at dette også kommer med i den kommende forskriften.

¹¹ Dette framgår bl.a. av en undersøkelse av norsk praksis som noen studenter i Aalborg gjorde på 1990-tallet. Resultatene er referert i KU Bulletin 2/97.

¹² Unntakene gjelder utredninger av forhold som tiltakshaver – med større eller mindre rett – definerer som ”forretningshemmeligheter”. Unntakene er blitt langt flere etter at tidligere rent offentlige forvaltningsenheter er blitt hel- eller delprivatisert som såkalte ”ansvarlige selskap” eller aksjeselskap. Beregnet framtidig bruker-, eller kunde- eller passasjergrunnlag unntas for eksempel offentligheten i moderne, norske konsekvensutredningsprosesser.

¹³ Det var imidlertid ingen hjemmel i KU-regelverket for dette – et faktum som Det Kongelige Miljøverndepartement ikke la mange pinner i kors for å bekjentgjøre. På dette området var en avhengig av tiltakshavers velvilje, og de få eksempler en har på utforming og praktisering av slike programmer er knyttet til offentlige tiltakshavere som for eksempel (tidligere) NSB og byggingen av ny Nationaltheatret stasjon.

miljøoppfølgingsprogram. Siste ledd i § 33-3 inneholder imidlertid en hjemmel – som er koplet til det vedtaket som avslutter plan-/konsekvensutredningssaken – til å stille vilkår ”med sikte på å overvåke og avbøte mulige negative virkninger [av at planen/tiltaket blir gjennomført som foreslått] av vesentlig betydning [for miljø, naturressurser eller samfunn]”. Denne hjemmelen dekker etter all sannsynlighet det som en tidligere la av innhold i et miljøoppfølgingsprogram. Dette vil da kunne være målinger, registreringer, tellinger og spørreundersøkelser etc. med sikte på dels å kvalitetssikre det arbeidet og de prediksjoner som ble gjort i løpet av KU-prosessen, og dels å fange opp og gjennomføre avbøtende tiltak dersom uforutsette virkninger – type, grad eller omfang – skulle oppstå. Her åpnes det muligheter for overvåkningsprogrammer med sikte på å ivareta for eksempel spørsmål og forhold som angår folkehelsearbeidet i vid forstand.

5 Hvilke muligheter er det for å stille helsemessige krav?

5.1 Gode muligheter

Mulighetene for å stille helsemessige krav i forbindelse med gjennomføring av en konsekvensutredning bør kunne regnes som meget gode. I Norge er det en rekke lover, forskrifter og regler (se gjennomgangen foran) som gjør at det nærmest må regnes som en plikt å utrede helsemessige konsekvenser dersom dette blir identifisert/påpekt å være av betydning i en tidlig fase av utredningsarbeidet og før utredningsprogrammet er fastsatt.

I den grad leger, helsemyndigheter og andre klarer å påpeke at et utbyggingstiltak vil kunne ha vesentlige helsemessige konsekvenser eller virkninger, vil dette måtte regnes som å falle inn under forskriftens bestemmelser om ”konsekvenser for ... samfunn”, og det vil danne grunnlaget for å kreve konsekvensutredning.

En sentral utfordring er at de kravene som helsemyndighetene eller helsesektoren framsetter må presenteres i en klar og tydelig form og at kravene er så konkrete som mulig. Man er nødt til å finne fram til metoder og mekanismer som gjør at en kan påpeke sammenhenger mellom ulike typer utbyggingstiltak og bestemte helsemessige konsekvenser. For eksempel ved å vise konkret koblingen mellom en veiutbygging, støy og virkninger på fysisk og psykisk helse; sammenhenger mellom luftkvalitet og helse; vannkvalitet og helse; m.m.

Reglene og retningslinjene knyttet til å framsette helsemessige krav må både være konkrete og enkle å forholde seg til, og de må også være utformet på en slik måte at de oppfattes og forstås på en *entydig* måte av saksbehandlere i ulike posisjoner og i ulike deler av landet.

5.2 Prosedyrer og metodikk må etableres

For å lykkes i arbeidet med å komme ordentlig i inngrep med KU-systemet, vil det således være nødvendig at helsesektoren etablerer prosedyrer eller en tilnæringsmetodikk som gjør det mulig å *lett* identifisere:

- Hvilke sammenhenger det er snakk om
- Variable og indikatorer som klart påviser disse virkningene
- Terskelverdier som angir når det vil være snakk om vesentlige virkninger, og
- hvilke krav det dermed blir naturlig å komme med i forbindelse med KU for ulike typer tiltak

Som eksempel på utforming av et slikt regelverk som angir klare retningslinjer og krav, vil vi ta utgangspunkt i KU-forskriftens §4. Der intet annet er nevnt, er kilden her: Veileder – Kriterier for vurdering av vedlegg II-tiltak Forskriftens §§ 4 og 7. T-1170. Miljøverndepartementet.

5.3 KU-forskriftens § 4

Hensikten med paragraf § 4 er å ha klare kriterier for å kunne bestemme når konsekvensutredninger skal kreves for tiltak som er angitt i Forskriftens Vedlegg II-liste.¹⁴

For tiltak som framgår av Vedlegg II skal tiltakshaver utarbeide melding og konsekvensutredning dersom tiltaket faller inn under ett eller flere av kriteriene i forskriftens § 4.

§ 4's underpunkter og kriterier er utarbeidet av MD og underliggende etater for å ivareta noen sentrale naturressurs- og miljøaspekter og interesser i KU-arbeidet. Dette er knyttet til tiltak som faller innenfor områder som:

1. *Områder og objekter som er vernet eller fredet*
2. *Områder eller objekter omfattet av nasjonale planer for vern*
3. *Friluftsområder, landbruksområder og grøntstrukturer*
4. *Områder omfattet av rikspolitiske retningslinjer*
5. *Vesentlig forurensning*
6. *Konsekvensutredning av tiltak som kan ha grenseoverskridende virkninger*

I § 4's underliggende tall- og bokstavpunkter får man konkretisert og angitt hva tiltakshaver, ansvarlig myndighet og regional miljøvernmyndighet bør gjøre for å få avklart om et vedlegg-II tiltak skal konsekvensutredes. Den konkretiseringen som gjøres under det enkelte punkt, danner også et utgangspunkt for at tiltakshavere, ansvarlig myndighet og berørte parter skal ha muligheter til å få en felles forståelse av de begreper og formuleringer som kommer til anvendelse i KU-arbeidet.

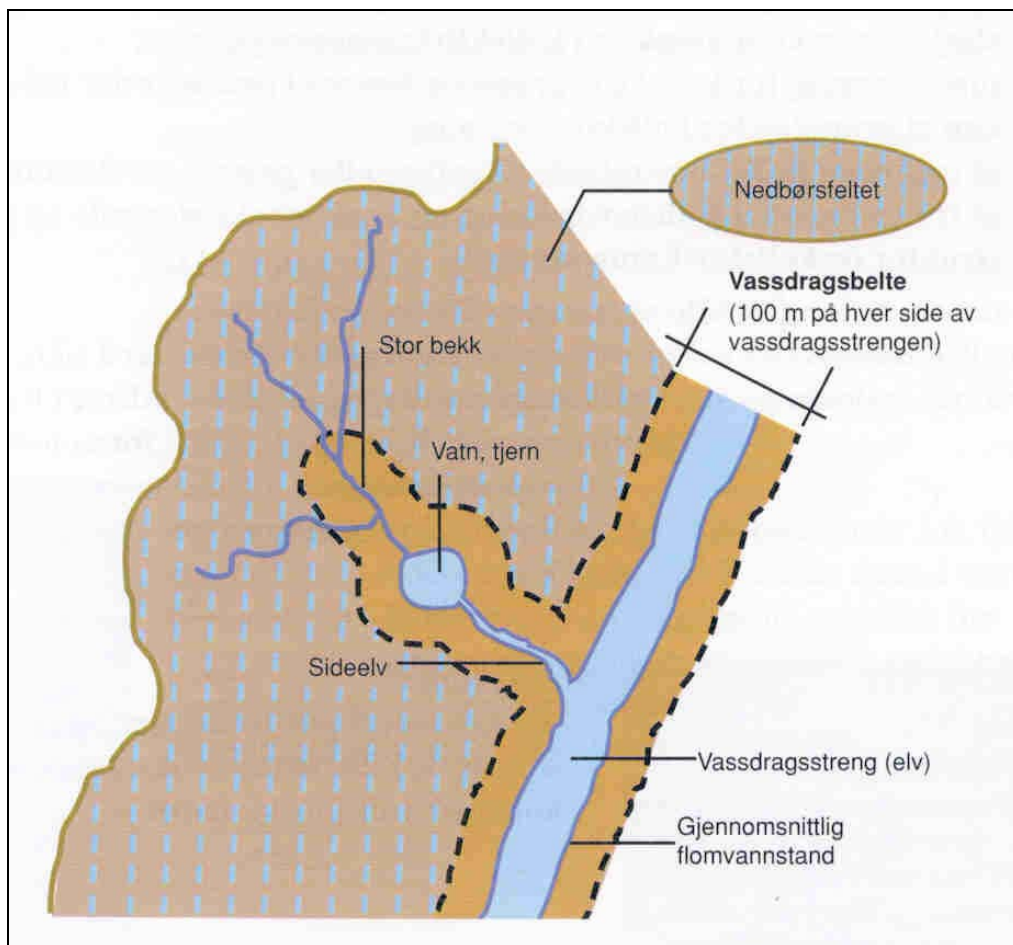
Det er relevant å merke seg hvordan disse kriteriene er formulert og konkretisert, bl.a. med referanse til konkrete terskelverdier for når det skal kreves konsekvensutredning. Nedenfor vil vi illustrere dette ved å vise til § 4.4.b.

Eksempel § 4.4.b

Tiltak som fremgår av Vedlegg II, skal meldes og konsekvensutredes dersom tiltaket: Er foreslått lokalisert innenfor 100 meters bredde langs sidene av vassdragsbeltet for vernede vassdrag, eller er i konflikt med andre deler av nedbørsfeltet som det er faglig dokumentert har betydning for vassdragets verneverdi.

¹⁴ For tiltak på denne listen er det overlatt til det enkelte (EU/EØS-) land å fastsette kriterier og terskelverdier som bestemmer når en KU skal være påkrevd eller ei.

Figur 5.1 Begrepene knyttet til kriteriet om verna vassdrag



Kilde: Veileder – Kriterier for vurdering av vedlegg II-tiltak Forskriftens §§ 4 og 7. T-1170. Miljøverndepartementet.

Gjennom bruk av denne typen kriterier og terskelverdier får man bl.a. angitt hvilke tema det er aktuelt og viktig å behandle i den enkelte konsekvensutredning. Her får en også noen (grove) retningslinjer mht hva en da i særlig grad må forholde seg til.

Den norske databasen over KU-tiltak gir en oversikt over hvilke § 4-kriterier som kommer til anvendelse for bestemte tiltak. For perioden 1997-2002 har vi oversikt over hvordan §4-kriteriene har kommet til anvendelse for 55 tiltak (se vedlegg 2).¹⁵

5.4 Konkret angivelse av potensielle/teoretiske grenseverdier og helsemessige virkninger

Helsesektoren kunne på samme måte som §4-kriteriene finne fram til "kriterier" og grenseverdier som er like konkrete og lette å forstå og anvende for de som arbeider innen sektoren. Et raskt søk i internasjonale web-sider med fokus på helsemessige konsekvenser har ikke ledet oss fram til en veileder eller forskrift som opererer med klare retningslinjer

¹⁵ Vi vil understreke at dette ikke må betraktes som noen fullstendig oversikt over hvordan § 4-kriteriene har slått ut. Oversikten er kun ment til å angi eksempler på hvordan § 4 kommer til anvendelse for ulike typer tiltak.

av denne typen. Noe av det som ligner mest på det vi søker etter, er helsemessige krav som er angitt i forbindelse med utarbeidelse av konsekvensutredning i Australia. Her knytter man seg opp mot noen klare helsemessige virkninger og indikatorer (?), og angir krav til konsekvensutredningen med referanse til dette, slik som i følgende eksempler¹⁶:

- The Effects of Noise on Physical health
 - Sleep disturbance – “... negative effects of intermittent aircraft noise on sleep may occur at 45 dBA indoor-maximum-sound-pressure-level or at lower levels (40 dBA) in quiet background conditions.”
 - “sleep deprivation results in tiredness and may lead to other symptoms such as irritation, depression and anxiety.”
 - Blood pressure – “noise may evoke a number of cardiovascular responses through an activation of the autonomic nervous system.
 - Loud noises have been shown to produce acute narrowing of the small blood vessels (vasoconstriction), and increased hearth rate which together leads to an acute elevation of blood pressure. In children these effects have been shown to occur at noise levels of 70 dBA.
 - Hearing damage
 - Pregnancy and foetal development
- The Effects of Noise on Psychological Health
 - Aircraft noise related stress
 - Annoyance, stress and anxiety. “Annoyance is affected by the loudness of the noise (equivalent sound pressure level), the nature of the noise, the number of such events and the time of day. community reaction is composed not only of the annoyance individuals experience but also of activity disruption, sleep disturbance, complaint propensity, fear and startle reactions. A major determinant of human reaction to noise is the person’s attitude towards the noise and the noise-maker.”
- Air Quality and Health
 - Declining levels of respiratory health, and in particular the exacerbation of asthma
 - Photochemical smog and particle pollution as two regional pollution problems ...
 - ... ground level ozone – even at very low levels, ozone can aggravate asthma and cause temporary decreases in lung function in healthy adults undergoing vigorous outdoor exercise. Higher levels have been associated with an increase in hospital admissions and in emergency room visits.”
 - Nitrogen dioxide. “Nitrogen dioxide has been shown to exacerbate symptoms of asthma and predispose to increased respiratory infections in children (especially in asthmatics). The respiratory effects of exposure to nitrogen dioxide can occur at levels as low as 0.20 ppm. A Sydney-based health study (HARP) suggested that small increased in one hour maximum levels of nitrogen dioxide may produce an 11 per cent increase in daily asthma admissions.”

¹⁶ Eksemplene er hentet fra Env Assessment Report for Proposed Second Sydney Airport at Badgerys Creek. July 1999. Kapittel 18 som omhandler helse.

- Particulate pollution. “The presence of air-borne particles has been linked with increases in mortality from cardiovascular and respiratory diseases, and with asthma and increase respiratory symptoms in school children. ...
 - Asthma
 - Cancer risks of air toxics
- Water Quality and Health
 - Health risks associated with surface runoff
 - Residential rainwater tanks

Disse eksemplene er ikke på noen som helst måte ment å skulle være fyllestgjørende. Hensikten er å illustrere hvordan sammenhengen mellom miljøvirkninger og helsemessige virkninger eller konsekvenser kan påpekes, og eventuelt lede til at det kan stilles krav om at disse sammenhenger skal vurderes i konsekvensutredningen. Poenget er å finne fram til kriterier og terskelverdier som er klare og lette å bruke, og som kan utvikles til ”trigger”-mekanismer for å utløse krav om konsekvensutredninger. Hensikten er også å etablere en basis for å utvikle et system hvor de krav som framsettes er entydige og enkle å forstå og forholde seg til for saksbehandlere i ulike posisjoner og i ulike deler av landet.

Her er det en utfordring både for oss og SHD å komme videre i konkretiseringsarbeidet.

6 Veilederforbilder – som SHD kan ha nytte av?

6.1 Innledende leserveiledning

Denne teksten tar utgangspunkt i direktoratets spørsmålsformulering: ”Finnes det eksempler på veiledere som fungerer på en god måte, som anvendes og får gjennomslag i KU-systemet? Kan evt slike danne utgangspunkt for hvordan vi kan lage en veileder for helsekonsekvensutredninger som også inkluderer samfunnsøkonomiske analyser?”

Teksten er særlig fokusert mot spørsmålets første ledd, dvs. spørsmålet om det finnes velfungerende veiledere med gjennomslagskraft i KU-systemet. Spørsmålets andre ledd: om slike veiledere kan tjene som eksempel for hvordan SHdir eventuelt kan lage sin egen veileder som skal inkludere ”samfunnsøkonomiske analyser”, er behandlet mer kursorisk. Årsaken til dette er at vi mener at det her eksisterer et brukbart og velprøvd forbilde, nemlig vegsektorens Håndbok 140. Vi beskriver og vurderer denne i et eget punkt nedenfor.

Vi har ikke gjort noen nærmere – empiriske – undersøkelser for å svare på spørsmålene om det finnes veiledere som:

- ”*fungerer på en god måte*”; hvilket vi definerer som at veilederen er brukbar for den mål-/brukergruppen den har, dvs. at den informerer, forklarer begrep og gir kunnskap som er nyttig for de som har ansvaret for å ivareta vedkommende sektors interesser og oppgaver i forhold til de KU-prosesser som til enhver tid foregår
- ”*anvendes og får gjennomslag i KU-systemet*”; hvilket vi definerer som at veilederen brukes aktivt så vel av sektorens egne ”saksbehandlere” på ulike nivåer som av ”eksterne” instanser/personer¹⁷

Teksten er for øvrig disponert slik: en neste del (II) gir en kortfattet oversikt over og en enkel klassifisering av de KU-veilederne som er ”på markedet”. Tredje del går noe nærmere inn på Vegdirektoratets kjente Håndbok 140: Konsekvensanalyser¹⁸ - Del I. En

¹⁷ Dette kan for eksempel være ansvarlig myndighet, tiltakshaver/utbygger, konsulenter eller for den saks skyld menigmann eller ”berørte interesser”. Slike brukere og slik bruk er mest sannsynlig for veiledere som inneholder sektorspesifikke faglige vurderinger og råd, evt. retningslinjer. Dersom slike faglige råd/vurderinger også støttes av makt i form av lovhjemler eller lignende, øker selvsagt sannsynligheten for at de blir tatt hensyn til/tatt til følge.

¹⁸ Statens vegvesen (1995): Håndbok 140 Konsekvensanalyser, Håndboka består av fire deler:

- Del I: Prinsipper og metodegrunnlag
- Del II a Metodikk for vurdering av ikke-prissatte konsekvenser
- Del II b Metodikk for beregning av prissatte konsekvenser – Brukerveiledning EFFEKT 5
- Del III Eksempel

fullstendig vurdering av, og redegjørelse for, hele ”veileder-pakka” ville fullstendig sprengt de rammer som det foreliggende prosjekt er innrammet av. Fjerde del er viet organiseringen og resultatet av arbeidet med Landbruksdepartementets KU-veileder. Det er flere grunner til at vi velger å vie denne veilederen særskilt oppmerksomhet. For det første, representerer denne veilederen et bevisst valg fra landbruksmyndighetenes side da de var i en posisjon vis-a-vis KU-systemet som den (folke)helsemyndighetene synes å være i i dag. For det andre, har vi egne erfaringer som deltaker/bidragster i prosessen rundt veilederens tilblivelse og ”forankring”. For det tredje, og selv om dette ligger svært nær om ikke over grensen for sjølskryt, så mener vi at denne veilederen er ganske bra: kortfattet, men får med seg det vesentlige, rimelig lesbar med et passe enkelt språk og i et hendig format¹⁹.

I siste del oppsummerer vi drøftingen/vurderingen i noen korte punkter som et grunnlag for våre anbefalinger overfor SHdir som har form av svar på følgende spørsmål:

1. Bør SHdir sørge for å få laget en veileder som (bedre) ivaretar (folke)helsemyndighetenes interesser vis-vis KU-systemet?
2. Hvordan kan SHdir gå fram i arbeidet med å produsere grunnlaget for en evt. veileder?
3. Hvem/hvilke norske kompetansemiljøer kan evt. bistå SHdir i arbeidet med å legge grunnlaget for en egen veileder?
4. Hva vil det evt. koste å få fram et tilfredsstillende veileder-grunnlag?

6.2 Oversikt over/klassifisering av foreliggende (sektor)veiledere

Denne oversikten omfatter ikke MDs generelle veileder – T-1173 eller Veileder T-1170: Kriterier for vurdering av vedlegg II-tiltak – Forskriftens §§ 4 og 7. Denne siste er behandlet et annet sted i notatet. Vegdirektoratets veileder – Håndbok 140 – er behandlet særskilt og som eget punkt her. Oversikten bygger på:

- Kystdirektoratet, plan- og forvaltningsseksjonen (1998): Intern veileder – Kystverkets forhold til endret regelverk om konsekvensutredninger i plan- og bygningsloven. Kystverket veileder 1/98²⁰. [Opplag: ikke oppgitt. 67 s. ekskl. vedlegg (11 s.)]
- Landbruksdepartementet, avdelingen for arealforvaltning (1998): Konsekvensutredninger og landbruk – Råd og veiledning for behandling av meldinger, utredningsprogram og utredninger etter plan- og bygningslovens kapittel VII a. Landbruksdepartementet, oktober 1998. [Opplag: Ikke oppgitt. 15 s. ekskl. vedlegg (6 s.)]

¹⁹ Et tilleggsmoment er at denne veilederen ble utarbeidet parallelt med at departementet – i dialog – med Miljøverndepartementet arbeidet for å få på plass de såkalte ”jordvernkriteriene” som et nytt tillegg til § 4 i forskrift om konsekvensutredninger (for Vedlegg II-tiltak). Kriteriene er bygget opp om to forhold eller dimensjoner: klimasonekvalitet og jordkvalitet fordelt på hhv. dyrka mark og dyrkbare skogarealer. Kriteriene er bygd opp på tradisjonelt vis med grenseverdier, kvalitetsklasser og areal(størrelses)grenser.

²⁰ Avslutningsvis i forordet presiseres det at ”Denne veilederen er et første utkast i forbindelse med å klargjøre hva disse [endringene i KU-reglene og i Kystverkets roller og oppgaver] endringene betyr for Kystverkets myndighet og virksomhet, spesielt med vekt på utbyggingsprosjekter i egen regi/entrepriser”. Vi har ikke brakt på det rene om det foreligger en endret/revidert veileder.

- Riksantikvaren/Direktoratet for kulturminneforvaltning (2003): Rettleiar – Kulturminne og kulturmiljø i konsekvensutgreiningar. Riksantikvarens rapportar Nr. 31. 2003. [Opplag: 3000. 81 s. ekskl. vedlegg (6 s.)].
- Statens vegvesen/Vegdirektoratet (1995): Konsekvensanalyser; Del I: Prinsipper og metodegrunnlag. Nr. 140 i Vegvesenets håndbokserie. [Opplag: 1000. 130 s. ekskl. vedlegg (10 s.)].

Disse fire veilederne har ganske ulike formater eller omfang/detaljeringsgrad, de henvender seg til ulike mål- eller brukergrupper og de har valgt ulike layout-nivåer for presentasjonen. Alle de tre førstnevnte veilederne bygger på KU-reglene slik de ble etter at de nye bestemmelsene – som et ledd i EØS-avtalen – trådte i kraft 1.1. 1997. Det samme gjelder ikke Håndbok 140 – og denne er så vidt vi har brakt på det rene, gjenstand for revisjon for tiden.

I skjemaet nedenfor har vi forsøkt å samle og sammenfatte de forhold som er av størst betydning når relevansen og læringspotensialet for SHdir skal vurderes.

Formål/målgruppe/bruksområde (hovedsakelig)	Kystdirektoratet	Landbruksdept.	Riksantikvaren
1. Til ”innvortes bruk”: Grunnopplæring for sektorens egne interesseforvaltere	ja	ja	nei
2. Generell innføring i KU-systemet/-reglene/-praksis	ja	ja	(ja)
3. I hovedsak ”reaktivt” ²¹ ; best mulig respons på eksterne utbygges planer	nei	ja	ja
4. Sektorfaglige råd mht. sjekk av kvalitet på KU-rapportens innhold	?	ja	ja
5. Spesifikke krav qua virkningsmyndighet ²²	?	ja	ja
6. Rettledning for utøvelsen av rollen som ”ansvarlig myndighet”	ja	nei	nei
7. Samordning av konsekvensutredning og undersøkelser med hjemmel i (egen) særlov	?	(ja)	ja

²¹ Med dette mener vi at veiledningen er skrevet for organisasjonens egne saksbehandlere på ulike nivåer. Formålet er først og fremst å gi disse kunnskap som er nødvendig for at de kan ivareta organisasjonens/sektorens forvaltningsinteresser og –ansvar på den best mulige måte. Dvs. instruksjoner til agering i rollen som ”høringsinstans”.

²² Betegnelsen ”virkningsmyndighet” henspiller på de(n) myndighet(er) som har ansvaret for å ivareta interessene til de personer, næringsutøvere etc. som tilhører sektoren. Den rollen virkningsmyndigheten har, likner på/overlapper det som er skissert i note 20 over.

6.3 Vegsektorens Håndbok 140; Del I

Som nevnt, utgjør Håndbok 140 en hel ”pakke”, mens vi her kun behandler Del I. Denne delen har som sitt formål primært ”å gi et beslutningsgrunnlag for valg av [veg]alternativ”. Denne delen av håndbokspakka kan derfor sies å – først og fremst – være et prioriteringsredskap til ”innvortes bruk” i vegsektoren. Den inneholder krav og framgangsmåter som har til hensikt å standardisere eller strømlinjeforme den praksis som det enkelte – regionale – vegkontor skal følge ved utredning og planlegging av vegtiltak i eget fylke/egen region.²³ Håndbok 140 forstås derfor best som et virkemiddel som hjelper til med å legge forholdene til rette slik at ”baneforholdene” blir mest mulig like for de ”spillerne” som deltar i ”spillet om vegmilliardene” i Norge. Kort sagt: Håndbok 140 er Vegdirektoratets viktigste ”køordningsmekanisme”.

Del I er disponert på følgende måte (hovedkapitler som følger forord, innholdsfortegnelse og sammendrag):

1. Innledning; som inneholder tekst om veilederens formål og oppbygning, hvordan konsekvensanalyse (kan) brukes som beslutningsgrunnlag og begrepsdefinisjoner: konsekvensanalyse og nyttekostnadsanalyser.
2. Konsekvensanalyse som en del av planprosessen; hvor fasene og formalitetene som gjelder i/for en ordinær (veg)planprosess omtales. Her omtales også forholdet til pbls KU-bestemmelser.
3. Sammenlikningsgrunnlaget i en konsekvensanalyse; hvor det gjøres rede for de vanligste begrepene: ”dagens situasjon”, ”0-alternativet”, ”alternative løsninger”, ”influensområde” etc. Her omtales også trafikkprognoser, tidshorisont og prinsipper for sammenlikning av (veg)alternativer.
4. Konsekvenser angis på grunnlag av effekter; hvor det serveres generelle betraktninger om ”årsak-virkningskjeden” og hvilke – terminologiske - sammenhenger det er mellom ”effekter” og ”konsekvenser”.
5. Nytttekostnadsanalysen [NKA] som del av konsekvensanalysen; hvor alt relevant ”teoretisk” faglig stoff om NKA er samlet. Her omtales også hvordan sentrale beregningsforutsetninger (priser, kostnader, skatter og avgifter etc.) skal håndteres, samt bruken av følsomhetsanalyse.
6. Konsekvenser som omfattes av nyttekostnadsanalysen; hvor alle vegbyggingsspesifikke kostnads- og nyttekomponenter beskrives grundig (for eksempel tids-, ulykkes- og kjøretøykostnader etc, miljø-/ulempeskostnader og ”nyttan av nyskapt trafikk”). Til slutt gjør en rede for hvordan tiltakets kostnader skal beregnes og fordeles på ulike komponenter.
7. Grunnlaget for beregning av ikke-prissatte konsekvenser; som er en kort redegjørelse for den ”metodikk” som Asplan Viak AS i sin tid utviklet for arbeidet med Håndbok 140. Den spesielt interesserte leser henvises til den fyldige omtalen – med gjennomarbeidede eksempler – i Håndbok 140s Del IIA.
8. Omtale av ikke-prissatte konsekvenser; hvor disse konsekvensene beskrives på samme grundige vis som i 5 over. Dette dreier seg om miljøkonsekvenser (for eksempel nærmiljø, friluftsliv og kulturminner/-miljø), naturressurser (landbruk og fiske, vann- og georressurser), framkommelighet (transportkvalitet og

²³ Dette kan være alt fra oppgradering av eksisterende vegstrekninger til større tiltak som innebærer bygging av ny veg over lengre distanser og med to eller flere felt. Betegnelsen ”region” er satt inn for å ta høyde for den nylig gjennomførte ”regionaliseringen” av Statens vegvesens ytre ”etater”.

framkommelighet for syklist) og endelig de såkalte ”områdemessige virkninger” som dreier seg om lokalt utbyggingsmønster.

9. Regionale virkninger; som inneholder definisjoner og prinsipper for beregning/ vurdering av slike virkninger som – heter det – har en verdi som er ”tilnærmet lik nytten av nyskapt trafikk”.
10. Metode for sammenstilling av konsekvenser og sammenlikning/anbefaling; som består av en innføring i prinsippene for en stegvis framgangsmåte hvor en oversikt over (veg)iltakets konsekvenser samles, sammenstilles og sammenliknes. Det hele munner ut i to tabeller/figurer for sammenstilling av hhv. prissatte og ikke-prissatte konsekvenser med eksemplifiseringer som er grunnlaget for prosessens siste steg: ”begrunnelse for anbefaling av alternativ”.

Veilederen avsluttes med en fyldig og presis ord-/begrepsliste.

Selv om Håndbok 140 først og fremst er/var tenkt brukt internt i vegsektoren, er det ingen tvil om at den langt på vei og på flere måter har ”dannet skole” innen norsk KU-praksis. Vi ser dette på flere områder og for flere tiltakstyper enn vegsektorens.

Det viktigste innovative elementet i Håndbok 140 er etter vår mening opplegget for behandling av de såkalte ”ikke-prissatte konsekvensene”. Her er ”myke, skjønnspregede verdier” forsøkt satt inn i en systematisk, stiv struktur. Forbildet – eller det mønsteret som er fulgt – er helt klart det som brukes i en tradisjonell NK-analyse (innen vegsektoren).

Dessverre er det slik at vurderingen av denne typen virkninger og de konsekvensene de har, må bygge på utstrakt bruk av skjønn – et skjønn som vil variere mye fra person til person. Selv om resultatet av skjønnsbruken legges åpent fram – i form av plusser og minuser tilknyttet korte verbale karakteristikk -, må det sies at opplegget i liten grad legger til rette for å dokumentere de faglige og/eller de rent normative/politiske grunnvurderinger som ligger bak plussene og minusene.

Dette opplegget – og bruken av det – hemmes derfor av en manglende balanse – eller konflikt - mellom den stive, hyperlogiske strukturen og den løse(re), ”myke” beskrivelsen av vanskelig (umulig?) målbare konsekvenser. Erfaringene viser – så langt vi har brakt på det rene – at det er denne delen av Håndbok 140 som vegfolkene har hatt vanskeligst for å bruke på en konstruktiv måte (?). Spørsmålet er om ikke slike – normative, dypest sett politiske – vurderinger bør overlates til de som er valgt for å legge vekt på/prioritere mellom slike lite kommensurable størrelser og verdier. Dvs. våre folkevalgte.

6.4 Arbeidet med å få fram Landbruksdept.s veileder

Dette bygger på egne erfaringer og materiale framkommet som en del av arbeidet med å framskaffe deler av det faglige grunnlaget for veilederen. Bakgrunnen for det hele var i korte trekk at departementet over ganske lang tid hadde forsømt – eller nedprioritert – arbeidet med arealforvaltning generelt og spesielt med ivaretagelsen av bøndernes/småbrukernes og landbrukets interesser i forhold til samfunnsutviklingen, utbyggingspress, planlegging og konsekvensutredning av større utbyggingstiltak av ulikt slag.

Omkring midten av 1990-tallet var tiden moden til å ta rev i seilene/starte en kursomlegging. Dette skjedde i praksis ved at det ble etablert en egen avdeling for arealforvaltning i departementet. Direktør ved NIJOS – tidligere ”generalplan-forsker” m.v. – Kristen Øyen ble (deltids)engasjert for å lede oppbyggingen av avdelingen.

Avdelingen fikk bl.a. ansvaret for å ivareta departementets 'policy'-virksomhet på feltet arealplanlegging og –forvaltning: Innspill til egne og andre departementers stortingsmeldinger etc., for arrangering av kurs og seminarer for landbruksfolk i ytre etater, for høringsuttalelser til kommunale arealplaner, konsekvensutredninger – meldinger og KU-rapporter – m.v.

Arbeidet med å framskaffe et kunnskapsgrunnlag for en veileder startet med noen innledende møter hvor folk fra departementet, NIJOS og NIBR deltok. Vi kom etter hvert fram til en grovstruktur for veilederen og departementet engasjerte derpå NIJOS til å arbeide med den landbruksfaglige delen (klimasone, jordboniteter, driftsmessige og juridiske forhold etc.) mens NIBR fikk ansvaret for den "KU-faglige" delen. Disposisjonen ble suksessivt justert underveis etter hvert som tekstbidragene materialiserte seg og målgruppens kunnskapsgrunnlag og informasjonsbehov "klarnet". Et viktig bidrag i dette arbeidet var en tidlig presentasjon av hvordan vi så den kommende veilederen for oss, på den "Landssamling i arealforvaltning" som Landbruksdepartementet arrangerte på Hamar 8. – 10. april 1997.

Det var flere "runder" og møter under arbeidets gang og landbruksdepartementets kontaktperson(er) var aktive og konstruktive støttespillere. Teksten fant gradvis sin form og veilederen sin layout. Den var ferdig og ble spredt over det ganske land senhøstes 1998.

6.5 Oppsummering av drøftingen og noen anbefalinger

Vi mener det er grunnlag for å hevde at (folke)helsemessige forhold hittil har vært noe stemoderlig behandlet i norsk KU-praksis. Vi mener med dette ikke å hevde at her er skjedd store skader, men antar at sannsynligheten taler for at mer og bedre innsats fra (folke)helsemyndighetenes side i visse tilfeller kunne ha bidratt til at folks uro – kanskje angst – ville blitt mindre. Vi anbefaler derfor at SHdir tar initiativet til å få laget en funksjonell veileder som (bedre) ivaretar (folke)helsemyndighetenes interesser vis-vis KU-systemet²⁴.

1. Arbeidet med å legge grunnlaget for en veileder som også inneholder opplegg for samfunnsmessige analyser (NKA) kan bygge på vegsektorens Håndbok 140. Med en del tilpasninger – noen grunnleggende - mener vi denne veilederen vil kunne fungere godt som en "oppskrift" for hvordan SHdir kan gå fram i arbeidet med å produsere grunnlaget for en egen veileder for hvordan (folke)helsemessige bør håndteres i norske konsekvensutredninger
2. Erfaringen fra arbeidet med Landbruksdepartementets veileder og det parallelle arbeidet med å utforme og få gjennomslag for jordvernkrakterier tilknyttet KU-utløsningsplikt for Vedlegg II-tiltak, kan/bør utnyttes dersom SHdir skulle bestemme seg for å gå i gang med en slik oppgave
3. Arbeidet med å utforme en eventuell veileder bør skje som et samarbeid mellom et (folke)helsekompetent miljø og et miljø med "KU-faglig" kompetanse. Arbeidet bør kombineres med seminar-/kunnskapsbyggingsvirksomhet overfor SHdirs "ytre etater", dvs. opplysnings- og motiveringsaktiviteter overfor folk i kommunehelsetjenesten.

²⁴ Vi mener – og minner om – at dette var det valget som landbruksmyndighetene gjorde da de var i en situasjon som i mangt og mye likner på den vi oppfatter at (folke)helsemyndighetene befinner seg i i dag.

4. Det finnes flere/en rekke KU-kompetente miljøer som vil kunne være aktuelle samarbeidspartnere for SHdir i arbeidet med å lage en evt. veileder. Asplan Viak A/S' Stavangerkontor hadde i sin tid oppdraget med å lage et opplegg for behandlingen av "ikke-prissatte konsekvenser" under arbeidet med revisjon av Vegdirektoratets Håndbok 140. NIBR ved "kompetansesenteret for plan- og konsekvensutredninger" bør – mellom oss sagt – kunne være en annen aktuell samarbeidspartner.
5. Hva det eventuelt vil koste å få fram et tilfredsstillende veiledergrunnlag er det for tidlig å ha noen begrunnet oppfatning om. Arbeidets omfang – og dermed prisen - vil i stor grad avhenge av det eksisterende kunnskapsgrunnlaget, og spredningen i det, hos de som i praksis vil utgjøre "førstelinetjenesten" i SHdirs fornyede offensiv i forhold til KU-systemet. Det vil si de ansatte i den kommunale helsetjenesten og i fylkeslegeembetene.

7 Beredskap og kompetanse i SHD – og andre deler av helsesystemet

Vi har erfart at det er en viss grad av tilfeldighet over den måten de mange aktører fra helsevesenet opererer i forhold til konsekvensutredningssystemet. Samtidig påpeker vi at det er ganske lett å nå fram med sine krav om utredninger om en er bevisst på når i prosessen en skal engasjere seg og hvordan kravene skal meldes. I den stikkordspregede listen nedenfor om hvilke tiltak det kan synes aktuelt å rette oppmerksomheten mot i tiden framover, har vi derfor først og fremst tiltak rettet mot å

- **bevisstgjøre egen sammensatte organisasjon** om det systemet som KU representerer
Som ledd i dette arbeidet, er det aktuelt med
- **Kunnskapspredning og informasjon** til ulike ledd og etater. Kommunelegekurset – om noe slikt fortsatt eksisterer – vil være en utmerket ramme
- **Utarbeidelse av veileder** om hva KU-systemet er og hvordan høringsinstanser bør forholde seg til dette systemet; hvilke saker de bør ha oppmerksomhet rettet mot, hvordan uttalelsene bør formuleres, hvordan de bør følges opp
- **Forskningsvirksomhet** som systematiserer erfaringer som gjøres i de daglige KU-prosesser landet rundt - som grunnlag for utvikling av stadig mer profesjonelle sektortalsmenn og -kvinner. Når kommunen nå i svært mange saker blir ansvarlig myndighet, kan det videre være aktuelt å få foretatt en vurdering av hvordan de indre kommunikasjonslinjer mellom ulike enheter i kommunen vil kunne fungere. Det trengs også FoU-virksomhet for å arbeide fram hvilke helsemessige konsekvenser som kan forventes å foreligge ved ulike typer utbyggingstiltak

Vedlegg 1

De undersøkte konsekvensutredningssakene

293	<p>Utvidelse av Norsk Gjenvinnings gjenvinningsanlegg Haraldrud, Oslo Tiltakshaver: Norsk Gjenvinning ASA Ansvarlig myndighet: Oslo kommune (planmyndigheten)</p> <p>Helsevernetaten (etat for miljørettet helsevern og næringsmiddeltilsyn) uttaler seg både til forslag til utredningsprogram (UP) og til konsekvensutredningen. Til forslag til UP påpeker etaten at ”det er ikke usannsynlig at tiltaket vil stride mot Forskrift om grenseverdier for lokal luftforurensning og støy. Det må derfor i konsekvensutredningen vurderes om utbyggingen medfører overskridelser av grenseverdiene langs alle tilførselsveier i hele området”. Denne påpekningen tas inn i fastsatt UP, hvor vi finner følgende formulering: ”Det skal redegjøres for om trafikk i tilknytning til tiltaket vil medføre støybelastninger som vil føre til at grenseverdiene i Forskrift om grenseverdier for lokal luftforurensning og støy vil overskrides og om trafikken vil ha betydning for trafiksikkerheten”.</p> <p>Helsevernetaten skriver også i sin uttalelse til forslag til UP at ”det er viktig at forurensning i grunnen kartlegges i og med at området er registrert i Statens forurensningstilsyns deponidatabase over forurenset grunn i Oslo. Det bør i konsekvensutredningen presenteres en strategi for håndtering av rene og forurensete masser”. Dette kommer inn i fastsatt UP som ”eventuell forurensning i grunnen skal kartlegges og det skal om nødvendig foretas grunnprøver. Anleggsvirksomheten vil avhenge av resultatene av disse undersøkelsene”.</p> <p>I sin uttalelse til konsekvensutredningen har helsevernetaten ingen merknader til naturforurensningsforholdene, og er positive til at tiltaket gir redusert trafikk (selv om det vel strengt tatt står i KU at trafikken kan øke noe). I uttalelsen heter det også at etaten er prinsipielt imot spredning av forurensete masser innen byggesonen. Dersom slike masser skal deponeres på tomte, må dette tinglyses som en arealbruksrestriksjon, dvs som en heftelse på eiendommen. Planmyndigheten viser til at eventuell tinglyst arealbruksrestriksjon kan gjøres av SFT med hjemmel i forurensningsloven. <i>Det er et interessant spørsmål – og et spørsmål vi ikke har noe godt svar på - hvordan en slik merknad blir arkivert for eventuell oppfølging senere? Eller går slike ting i glemmeboka, fordi det finnes få spor og vaktbikkjene ikke finnes?</i></p>
-----	---

297	<p>Norzink AS, utbygging ved anlegget i Odda Tiltakshaver Norzink AS Ansvarlig myndighet: Nærings- og handelsdepartementet Alle dok. i saken unntatt KU</p> <p>Forslag til UP i Meldingen er svært stikkordspreget. Det samme kjennetegn har fastsatt UP. Elleve av 29 høringsinstanser uttalte seg til forslag til utredningsprogram. Statens helsetilsyn viser til at utkast til allmenn miljøhygienisk standard for støy fra mobile og stasjonære støykilder, bygge og anleggsstøy og støy i forbindelse med underholdning, bør ligge til grunn for beregningene i konsekvensutredningen for bygge- og anleggsvirksomheten og for driften av tiltaket. Departementet mener det er ”relevant at konsekvensutredningen omhandler hvilket støynivå anleggsfasen vil medføre for beboerne i området” – og tar utredning av slike forhold under anleggsfasen inn i utredningsprogrammet. Departementet overlater til tiltakshaver å ”vurdere hensiktsmessigheten av at miljøhygienisk standard .. (se ovenfor) bør ligge til grunn for konsekvensutredningen”.</p> <p>Sosial- og helsedepartementet og Statens helsetilsyn vil ha utredet mulige helsekonsekvenser, og viser til at kommunestyret kan pålegge den ansvarlige for et forhold ved en eiendom eller en virksomhet for egen regning å utrede dette (kommunehelsetjenesteloven § 4a-5). Dette følger ikke ansvarlig myndighet opp, og viser nettopp til at det er kommunestyret som kan pålegge utredning av helsemessige konsekvenser – og påpeker at høringsuttalelse fra Odda kommune ikke er mottatt. Departementet påpeker også at ”slik utredning kan bare kreves dersom ulempene ved å foreta utredningen står i rimelig forhold til de helsemessige hensyn som tilsier at utredes”.</p> <p>Statens helsetilsyn (SHT) ber om at ”forholdet til barn og unge og deres oppvekstvilkår utredes særlig i KU”. NHD svarer slik: ”Når det gjelder oppfølging i forhold til barn og unge og deres ...viser ikke SHT til hvilke konkrete beslutningsrelevante forhold som ønskes utredet. Departementet har derfor ikke et grunnlag for å følge opp dette området”. Her har vi en klar illustrasjon av behovet for å være konkret i høringsuttalelsene om en vil ha forhåpninger om å nå fram.</p> <p>Til sluttokumentet uttalte 18 av 29 seg. Statens institutt for folkehelse mener det ”bør gjennomføres omfattende støyreducerende tiltak, da støyen fra anlegget i dag overskrider SFTs retningslinjer for begrensning av støy fra industri”. Departementet peker på at det skal gjennomføres tiltak og kontrollmålinger, og vil ikke følge opp henstillingen fra folkehelseinstituttet.</p> <p>Statens helsetilsyn anbefalte (under KU-høringen) ”at en i oppfølgingen av konsekvensutredningen ser videre på forholdet mellom økt og tyngre landbasert transport, særlig i anleggsfasen, og ulykkesrisikoen ved denne transporten for barn og unge”. NHD kommenterer dette ved å vise til at entreprenørkontraktene skal inneholde klausuler som tar sikte på å begrense ulempene for omgivelsene ”så langt det er mulig”. Vi gjentar hva vi skrev avslutningsvis under forrige sak: <i>Det er et interessant spørsmål – og et spørsmål vi ikke har noe godt svar på - hvordan en slik merknad blir arkivert for eventuell oppfølging senere? Eller går slike ting i glemmeboka, fordi det finnes få spor og vaktbikkjene ikke finnes?</i></p>
-----	--

333	<p>Ny interkommunal avfalls plass - IVAR; Jæren Tiltakshaver: Interkommunalt vann- avløps- og renovasjonsverk IVAR Ansvarlig myndighet: Kommunene Gjesdal, Klepp, Time og Sandnes</p> <p>Melding med forslag til UP inneholder ingenting om helseforhold. Etter høringsrunden endrer dette seg litt ved at det i UPs pkt. 5.1 Nærmiljø heter: "Hvordan vil nærmiljøet påvirkes i form av bl.a. luktplage, helsemessige og miljøhygieniske forhold, innsyn, helsemessige og miljøhygieniske forhold, innsyn, samt trafikkfare og utslipp i forbindelse med transport, herunder også situasjonen langs adkomstene". Det er rimelig å se dette som resultat av kommentarer fra kommunelegen i Gjesdal og fra helse- og sosialetaten i Sandnes kommune. Sistnevnte etat påpeker at forurensing og støy fra trafikk, forurensing av drikkevann, luktplager "ikke bare må ses i et forurensingsperspektiv, men like mye i et helseperspektiv". Etatens krav er derfor at helsemessige og hygieniske forhold må inn som del av UP. Kommunelegen i Gjesdal er inne på det samme, og peker på flere samfunnsmedisinske aspekter ved forslaget; blant annet trivselen for beboerne som har direkte innsyn til fyllingen, luktproblemene i dalen, økt fare for trafikkulykker og fare for at søppel til vann kan føre til vannforurensning og helsemessige problemer. Han peker også på at støy- og støvplager kan bli en reell helsefare i form av hørselsproblemer og luftveisinfeksjoner. Tiltakshaver kommenterer disse påpekningene ved å presisere at en vil "knytte til seg helsefaglig kompetanse for å ivareta dette fagområdet". Vi har ikke kunnet kontrollere om dette ble gjort under arbeidet med konsekvensutredningen.</p> <p>Kommunelegen i Gjesdal peker også på at et fiskeoppdrettsanlegg kan bli nedlagt/flyttet: "Dette kan føre til flere psykososiale problemer bl.a. på grunn av at småbarnsforeldre får lang reisetid til jobben og derved mindre tid for barna". Tiltakshaver vil utrede konsekvensene for oppdrettsanlegget, men argumenterer imot å utrede de psykososiale konsekvensene. Å utrede dette "virker imidlertid mer hypotetisk. Man vil ikke kjenne til en eventuell nylokalisering, og tap av arbeidsplasser ett sted vil skape arbeidsplasser et annet. Vi anbefaler at dette temaet ikke tas med i utredningsprogrammet". Det ble heller ikke med i det fastsatte UP.</p> <p>Fylkeslegen i Rogaland "har merket seg at det er lagt opp til en grundig utrednings- og planprosess" og "forutsetter at denne prosessen sikrer hensyn til helse, miljø og tryggleik så langt mulig". Tiltakshaver konstaterer tørt: "Uttalelsen medfører ingen kommentarer i forhold til forslag til UP". Tiltakshaver viser til at dette går inn under temaet "Nærmiljø" i UP og vil ta inn en presisering her. Meningsutveklingen mellom de to partene er en god illustrasjon av at velvillige støtteerklæringer ingen verdi har.</p> <p>Konsekvensutredningen er utført av Asplan Viak og gir – overfladisk bladd – et stødig inntrykk: 6 ulike lokaliseringsalternativer er utredet. Helsemessige forhold tangeres for så vidt under headingen(e) "Nærmiljø" i form av utslippsmengder (CO, NOx, HC (VOC) og partikler) etter "klassisk" Asplan Viak-oppskrift: områdekarakteristikk (verdi), konsekvenser (omfang) og konsekvensens betydning. Det hele er, etter vår vurdering, ganske summarisk gjort.</p>
-----	--

335	<p>Utvidelse av Klemetsrud forbrenningsanlegg, Oslo Tiltakshaver: Oslo kommune Renholdsverket Ansvarlig myndighet: Oslo kommune, Plan- og bygningsetaten Kun melding med forslag til UP i arkivet</p> <p>Samfunnsdelen i forslaget til UP er meget smal. Helse er ikke nevnt, men forslaget omhandler utslipp, klima, støy og risiko/sikkerhet – virkninger som også kan/vil ramme mennesker(s helse).</p>
419	<p>LRA²⁵-deponi, Jøssingfjord i Sokndal kommune Rogaland Tiltakshaver: Noresco AS Ansvarlig myndighet: Statens strålevern Alle dokumenter - unntatt sluttdokumentet - i arkiv</p> <p>LRA-deponiet er del av et større prosjekt som også omfatter spesialavfallsanlegg og havnetiltak. Hvert av de tre ulike tiltakene utløser KU-plikt. Opprinnelig var det meningen å behandle alle tre tiltakene samordnet med SFT som ansvarlig myndighet (de andre to var Kystdirektoratet og Statens strålevern). Dette gikk tiltakshaver senere bort fra på grunn av at det ikke lenger var aktuelt å la de tre anleggene gjennomføres samtidig. Det vi baserer oss på her er dokumentasjon av saksbehandling av LRA-deponiet med Statens strålevern som ansvarlig myndighet.</p> <p>Det kommer inn 20 uttalelser til meldingen og tilhørende forslag til utredningsprogram. Uttalelsene peker på at forslaget til UP er kortfattet med betydelige mangler. Det etterlyses vurderinger knyttet til ulike alternativer for lokalisering, og pekes på at det er lagt for lite vekt på en rekke typer konsekvenser; for kulturminner, forurensing, havneforhold, beredskap og sikkerhet samt helsemessige forhold.</p> <p>Sosial- og helsedepartementet er blant dem som uttaler at det er viktig å trekke inn helsemessige forhold i den videre utredningsprosessen. Departementet påpeker at ”i følge kommunehelsetjenesteloven kan kommunestyret pålegge den ansvarlige for en virksomhet å utrede for egen regning mulige helsekonsekvenser”. Og en påpeker derfor betydningen av å trekke de helsemessige forhold inn i KU-prosessen for ”å unngå dobbeltarbeid”. Ansvarlig myndighet – som på dette tidspunkt var SFT – uttaler: ”SFT forutsetter at helsemessige forhold blir inkludert i endelig forslag til utredningsprogram”. Og – i en kommentar til høringsuttalelsen fra Direktoratet for sivil beredskap: ”SFT forutsetter at risiko og sårbarhet i forhold til helse og miljø blir omfattet av endelig forslag til utredningsprogram”.</p> <p>Helsemessige konsekvenser er tatt med som et eget pkt. 16 i fastsatt UP (nå er Statens strålevern blitt ansvarlig myndighet): ”Strålevernet forutsetter at mulige helsemessige konsekvenser ved etableringen blir utredet”. Det er ikke presisert på hvilken måte disse forholdene skal utredes.</p> <p>Statens helsetilsyn glimrer med sitt komplette fravær mens alle/de aller fleste andre direktorater er der²⁶.</p>

²⁵ LRA = lavradioaktivt avfall.

²⁶ Dette går fram av den omfattende adresselisten som følger høringen av Meld.

Konsekvensutredningen virker gjennomarbeidet og solid – så langt vi kan bedømme. Stråling vies – naturlig nok - mest oppmerksomhet. Og behandlingen virker meget solid og detaljert.

490

Multibrenselsanlegg på Øra, Fredrikstad
Tiltakshaver: BIO-EL
Ansvarlig myndighet: Fredrikstad kommune
Alle dokumenter i arkivet

UP-forslaget er omfattende, men holdt i et svært passivt språk. Helsefare for lokalbefolkningen er definert som utredningstema koplet til luftutslipp. Teksten er her ganske presis. Det dreier seg bl.a. om dioksiner: ”Spesielt vil det utredes om og eventuelt i hvilken grad økninger i konsentrasjonen av stoffer som slippes ut fra anlegget kan medføre helsefare på kort eller lang sikt for mennesker i lokalmiljøet. For dioksiner vil både direkte eksponering og indirekte eksponering gjennom mat bli vurdert. Dette arbeidet vil bygge på tilgjengelig informasjon om mulige helseskader av aktuelle stoffer, og en vurdering av tilgjengelig dokumentasjon om mulige helseeffekter rundt tilsvarende anlegg. I tillegg til spredningsberegninger sammenholdt med eksisterende grenseverdier, vil det benyttes litteratur og kontakter med helsefaglige miljøer”.

I høringsrunden er velforeningen i nabolaget bekymret for om de vil bli utsatt for miljøforurensning som skader helse og naturområder. Vellet oppfordrer kommunen til å foreta helseundersøkelser. Kommunen har forståelse for den uttrykte bekymringen, men kommunens hovedkommentar er at ”Utredninger ut over tiltakshavers plikt (som fastsatt i UP) må i tilfelle vellet ta opp som annen sak med kommunen”. Dermed blir ikke anmodningen om spesielle helseundersøkelser i tilknytning til denne spesielle saken tatt til følge. En skjebne vi har konstatert også blir resultatet i andre saker der anmodninger og krav om slike utredninger framsettes.

Konsekvensutredningen er, så langt vi kan bedømme det, solid gjennomført (av Det norske Veritas). Dette mente imidlertid ikke et mindretall i Fredrikstad kommunestyre da det skulle ta standpunkt til om utredningsplikten var oppfylt. Mindretallet klaget avgjørelsen om godkjenning inn for fylkesmannen. Denne avviste klagen med den begrunnelse at det ikke er klageadgang på denne type avgjørelse.

Avsnitt 6.1.8 behandler ”Helse- og miljøkonsekvenser av miljøgifter”. I sluttdokumentet viser kommunen til at ”anlegget vil kunne øke de lokale utslippene av miljøgifter (dioksiner og tungmetaller). Utslippene anses imidlertid ikke å være av en slik størrelse at de vil påvirke menneskelig helse eller omkringliggende miljø”.

Kommunens avdeling for miljørettet helsevern og Fylkeslegen i Østfold uttaler seg til konsekvensutredningen. Førstnevnte mener at ”for stoffer med økte nettoutslipp bør framgå tiltakets relative bidrag av totalutslippet”, og spør: ”hvorfors renseløsning med høyere røykgasskonsentrasjon av dioksiner, kadmium og kvikksølv enn FREVAR?” (det lokale vann, avløps og renovasjonsselskapet), og påpeker også at

	<p>det i konsekvensutredningen er ”Ingen vurdering av svevestøv”. Ingen av disse uttalelsene fører til konkrete tiltak i sluttokumentet.</p> <p>Naturvernforbundet både i Østfold og lokalt i Fredrikstad vil ha krav om tilleggsutredning om helsekonsekvenser i arbeidsmiljøet – uten at dette følges opp av ansvarlig myndighet.</p>
495	<p>Forus energigjenvinningsanlegg, Energos, Sandnes Tiltakshaver: Forus Energigjenvinning KS Ansvarlig myndighet: Sandnes kommune, planetaten Kun melding med forslag til UP i arkivet</p> <p>I forslag til utredningsprogram er helsemessige forhold en egen utredningskategori, og presisert som ”beskrivelse og vurdering av mulig(e) positiv(e) og negativ(e) påvirkning(er) hos lokalbefolkningen som følge av tiltaket”.</p> <p>Det finnes også henvisning til belastninger for mennesker under temaene støy og lukt under kategorien ”utslipp”:</p> <ul style="list-style-type: none">• ”Støy: Støykilde(r), nivå/belastning hos naboer, varighet, behov for skjerming, demping, vurdering og evt. alternativer”.• ”Lukt: Kilde(r), belastning hos naboer, varighet, vurdering og evt. alternativer”.

Vedlegg 2

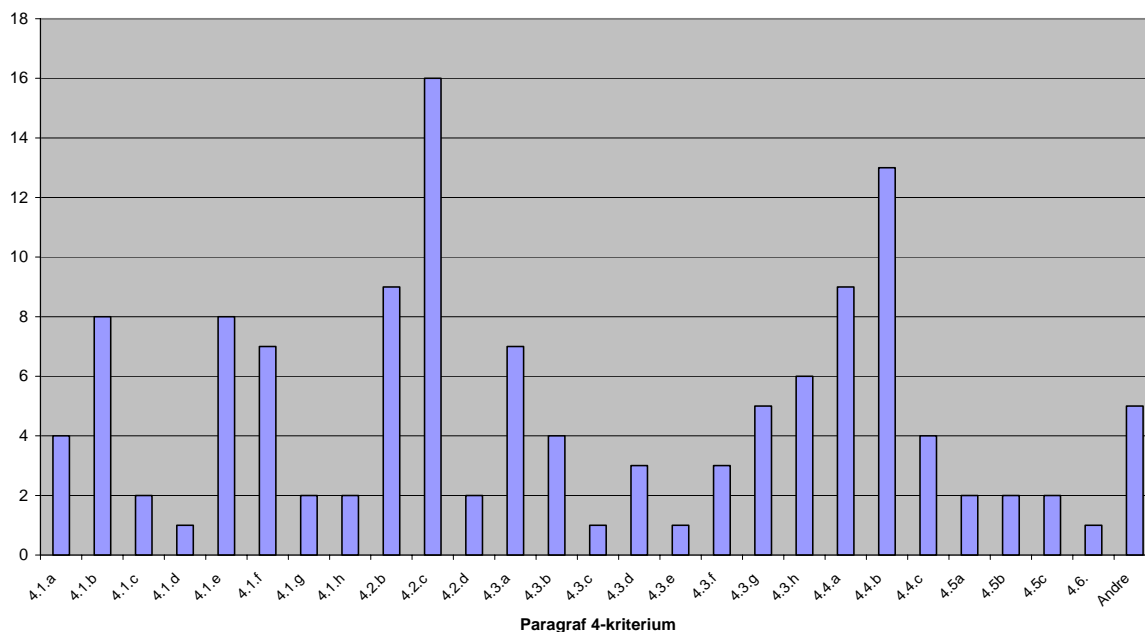
§ 4-kriterier som kommer til anvendelse

De § 4-kriterier som har gitt utslag for flest tiltak i perioden 1997-2002 er følgende²⁷:

- § 4.2.c, Tiltak som er foreslått lokalisert i områder som miljøvernmyndighetene kan godtgjøre er leveområdene til direkte truede eller sårbare arter (16 tiltak)
- § 4.4.b, Tiltak foreslått lokalisert innenfor vassdragsbeltet (13 tiltak)
- § 4.4.a, Tiltak som er foreslått lokalisert innenfor områder avgrenset i punkt 2.1 i Rikspolitiske retningslinjer for planlegging i kyst- og sjøområder i Oslofjordregionen (9 tiltak)
- § 4.2.b, Tiltak som er foreslått lokalisert i områder mindre enn 3 km fra inngrepsfri sone 1, eller mindre enn 5 km fra villmarkspregede områder (9 tiltak)
- § 4.1.b Tiltak som er foreslått lokalisert i områder vernet etter naturvernloven av 19. juni 1970 (8 tiltak)
- § 4.1.e Tiltak som er foreslått lokalisert innenfor eller kommer i direkte konflikt med: kjente automatisk fredete kulturminner etter kulturminneloven av 9. juni 1978 (8 tiltak)
- § 4.3.a, Tiltak som er foreslått lokalisert i områder avsatt til friområder eller friluftsområder (7 tiltak)

²⁷ En mer detaljert oversikt over hvordan § 4-kriteriene har slått ut for alle de 55 tiltakene er gjengitt i Vedlegg 4 i KU-Årbok 2002.

Paragraf 4 og identifisering av KU-prosjekter 1997-2002



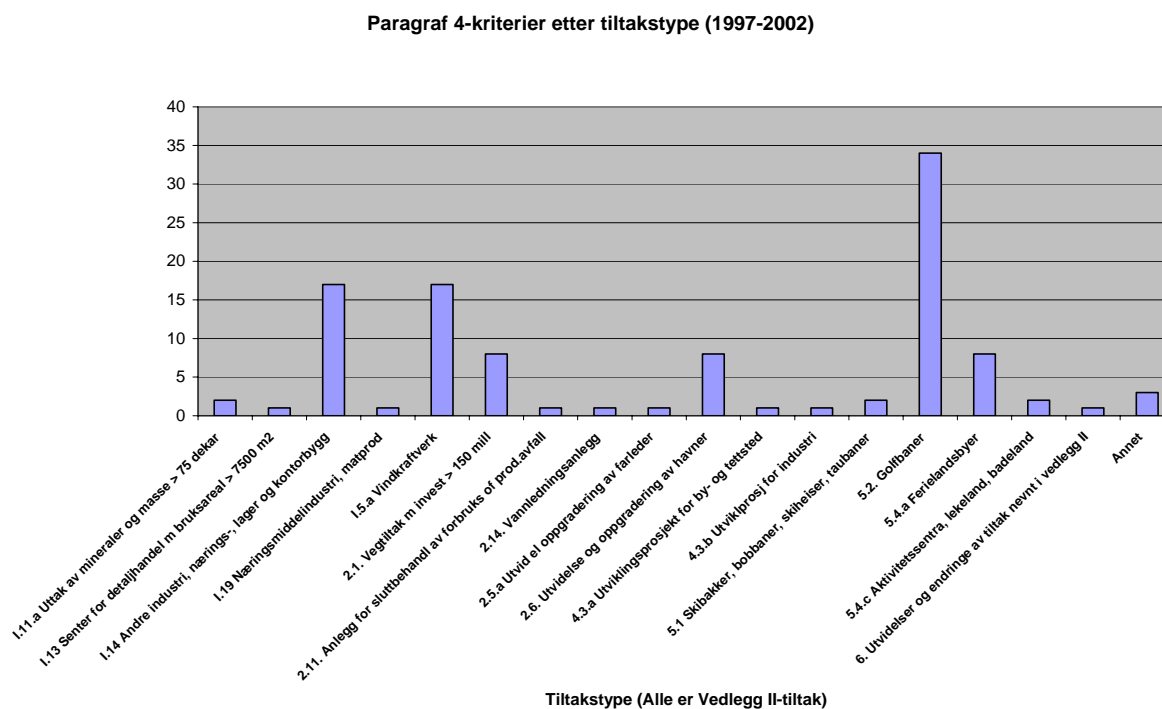
Tabell 4. Antall tiltak knyttet opp mot spesifikke § 4-kriterier 1997-2002

§ 4 - Paragrafnr	Kriteriebeskrivelse (Tiltak som er foreslått lokalisert i ...)	Antall
4.1.a	områder for bevaring av kulturminner eller naturvernområder avsatt i reguleringsplan etter	4
4.1.b	områder vernet etter naturvernloven av 19. juni 1970 nr. 63 kap. II eller III, eller	8
4.1.c	områder vernet eller midlertidig vernet etter viltloven av 29. mai 1981 nr. 38 § 7 annet	2
4.1.d	områder vernet eller midlertidig vernet etter viltloven av 29. mai 1981 nr. 38 § 7 annet	1
4.1.e	kjente automatisk fredete kulturminner etter kulturminneloven av 9. juni 1978 nr. 50 § 4	8
4.1.f	områder der kulturminnemyndighetene kan godtgjøre et høyt potensiale for funn av hittil	7
4.1.g	objekter eller områder fredet etter kulturminneloven § 15, § 19 eller § 20, eller skipsfunn	2
4.1.h	objekter eller områder som er midlertidig fredet etter kulturminneloven § 22 nr. 4, eller som	2
4.2.b	villmarks-pregete områder, inngrepsfri sone 1, eller områder mindre enn 3 km fra	9
4.2.c	områder som miljøvernmyndighetene kan godtgjøre er leveområdene til direkte truede eller	16
4.2.d	områder som inngår i rapporten «Verdifulle kulturlandskap i Norge», MD/DN rapport 1994;	2
4.3.a	områder avsatt til friområder eller friluftsområder etter plan- og bygningsloven § 25 nr. 4	7
4.3.b	områder avsatt til landbruksområder etter plan- og bygningsloven § 25 nr. 2, og som	4
4.3.c	områder båndlagt for friluftsmål alene etter plan- og bygningsloven § 20-4 nr. 4, eller	1
4.3.d	avgrensede arealer innenfor LNF-områder, jf. plan- og bygningsloven § 20-4 nr. 2, i ...	3
4.3.e	områder i 100 meters-beltet langs vassdrag ... i strid med bestemmelser til kommunedelens realdel	1
4.3.f	områder som er lagt ut til friluftsmark etter friluftloven § 34.;	3
4.3.h	LNF-områder, jf. plan- og bygningsloven § 20-4 nr. 2, og medfører varig beslag av mer	6
4.4.a	er foreslått lokalisert innenfor området avgrenset i punkt 2.1 i Rikspolitiske retningslinjer	9
4.4.b	er foreslått lokalisert innenfor vassdragsbeltet, herunder et område på inntil 100 meters	13
4.4.c	er i strid med en eller flere av følgende målsettinger, jf. Rikspolitiske retningslinjer for	4
4.5.a	gir vesentlig økning i antall personer som utsettes for luftforurensning utover SFTs	2
4.5.b	medfører at vannkvaliteten endres fra en tilstandsklasse til en annen, eller medfører at	2
4.5.c	gir vesentlig økning i antall personer som utsettes for støy utover grensene som gjelder	2
4.6.	Tiltak som framgår av vedlegg II skal meldes og konsekvensutredes dersom tiltaket kan	1
Andre		5

Paragraf 4-kriterier etter tiltakstype

Vedlegg 5 i KU-Årbok 2002 gir en oversikt over hvilke § 4-kriterier som oftest kommer til anvendelse for ulike tiltakstyper. § 4-kriteriene har i særlig grad kommet til anvendelse for *golfbaner*, *Andre industri-, nærings-, lager og kontorbygg samt offentlige bygg* (Tiltakstypen II.1.14) og *Vindkraftverk*.

Figur 2: Paragraf 4-kriterier etter tiltakstype



For **golfbaner** er det § 4-kriterium 4.4.b (*tiltak som er foreslått lokalisert innenfor vassdragsbeltet, ...*) som slår ut flest ganger. Men det er også flere tiltak hvor 4.1.e (... *dersom tiltaket er foreslått lokalisert innenfor eller kommer i direkte konflikt med: kjente automatisk fredete kulturminner etter kulturminneloven ...*) og 4.1.f (... *der kulturmyndighetene kan godtgjøre et høyt potensiale for funn av hittil ukjente automatisk fredete kulturminner ...*) kommer til anvendelse (Se Vedlegg 5 i KU-Årbok 2002).

For **Andre industri-, nærings-, lager og kontorbygg samt offentlige bygg** er det § 4-kriteriet 4.4.b som slår ut flest ganger.

For **Vindkraftverk** er det § 4-kriteriene 4.2.b (... *dersom tiltaket er foreslått lokalisert i: Områder mindre enn 3 km fra inngrepsfri sone 1, eller mindre enn 5 km fra villmarkspregede områder ...*) og 4.2.c (... *Områder som miljøvernmyndighetene kan godtgjøre er leveområdene til direkte truede eller sårbare arter ...*) som oftest kommer til anvendelse.

Mange av tiltakene faller inn under flere av de spesifikke § 4-kriteriene. Tiltaket Evje golfbane, Rygge, faller inn under fem av (de spesifikke) § 4-kriteriene (4.1.b; 4.1.e; 4.1.f; 4.2.d; og 4.4.a). Østensjøveien 51, Bryn, Oslo faller inn under fire § 4-kriterier. En rekke tiltak er blitt vurdert å falle inn under tre og to § 4-kriterier.