



Martin A. Hanssen

Paragraf 4 i forskriften
om konsekvens-
utredninger

Erfaringer

NOTAT
2002:110

Tittel: **Paragraf 4 i forskriften om konsekvensutredninger**
Erfaringer

Forfatter: Martin A. Hanssen

NIBR-notat: 2002:110

ISSN: 0801-1702
ISBN: 82-7071-357-0

Prosjektnummer: 1839
Prosjektnavn: Paragraf 4

Oppdragsgiver: Miljøverndepartementet

Prosjektleder: Martin A. Hanssen

Referat: Notatet presenterer resultatene av en undersøkelse om oppfatninger og erfaringer med § 4 i forskriften om konsekvensutredninger hos et bredt sammensatt utvalg som har erfaring med å vurdere forskriftens vedlegg II-tiltak i forhold til kriteriene for vesentlige virkninger i § 4.

Sammendrag: Norsk

Dato: Februar 2002

Antall sider: 21

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

Vår hjemmeside: Telefon: 22 95 88 00
Telefaks: 22 60 77 74
E-post: nibr@nibr.no
<http://www.nibr.no>

Org. nr. NO 970205284 MVA
© NIBR 2002

Forord

Dette notatet dokumenterer en undersøkelse gjennomført på oppdrag fra Miljøvern-departementet med sikte på å kartlegge hvilke oppfatninger og erfaringer forvaltere har med § 4 i forskriften om konsekvensutredninger. I alt er 11 personer med erfaring med bestemmelsene om konsekvensutredninger, i kommuner, regional forvaltning og statlig sentralforvaltning, intervjuet.

En sentral bakgrunn for undersøkelsen er at man trenger å ta stilling til om den utvelgelsen av planer med vesentlige virkninger, som Planlovutvalget har foreslått skal gjennomføres for reguleringsplaner, skal bygge på den samme typen kriterier som § 4 eller ikke. Man trenger derfor å vite mer om virkemåten til kriteriene.

Vi er takknemlige overfor respondentene for deres medvirkning. Takk går også til Arne Tesli, NIBR, og Ingvild Swensen, Miljøverndepartementet, for kommentarer.

Prosjektleder har vært Martin A. Hanssen.

Oslo, februar 2002

Arvid Strand

Forskningsjef

Innhold

Forord	1
Tabelloversikt	3
Sammendrag	4
1 Formål og fremgangsmåte.....	5
1.1 Formål	5
1.2 § 4 i KU-forskriften.....	5
1.3 Fremgangsmåte	6
2 Tidligere forskning.....	8
2.1 Tidligere forskning.....	8
2.2 Hvor ofte faller tiltak inn under § 4 kriteriene	9
3 Oppfatninger og erfaringer.....	11
3.1 Er § 4 relevant for 'vesentlige virkninger'	11
3.2 Avveiningen mellom skjønn og entydighet.....	12
3.3 Informasjon om tiltaket, lokaliseringsområdet og virkningene av tiltaket....	13
3.4 Foreleggingsrollens funksjon	14
3.4.1 Spiller andre faktorer en rolle ved siden av § 4?.....	14
3.5 Planer for tiltak som burde vært omfattet av KU-plikt?.....	15
3.6 Veileder om forståelse av kriterienes innhold.....	15
3.7 § 4-tilnærming til planer med vesentlige virkninger i fremtiden?.....	16
3.8 Avslutning	17
Litteratur	18
Vedlegg 1 Respondenter.....	19
Vedlegg 2 Liste med spørsmål stilt til respondentene	20

Tabelloversikt

Tabell 2.1	<i>Antall tiltak knyttet opp mot spesifikke § 4-kriterier 1997-2000</i>	10
------------	-------------------------------------------------------------------------------	----

Sammendrag

Martin A. Hanssen

Paragraf 4 i forskriften om konsekvensutredninger

Erfaringer

NIBR-notat 2002:110

Dette notatet er skrevet på oppdrag fra Miljøverndepartementet med følgende to hovedformål:

1. Presentere resultatene av tidligere undersøkelser om KU-forskriftens § 4, samt presentere data for hvor mange vedlegg II-tiltak som har falt inn under forskriftens §4 og hvilke kriterier som har vært utslagsgivende.
2. Innhente vurderinger av og erfaringer med anvendelsen av §4 fra involverte myndigheter.

En sentral bakgrunn for undersøkelsen er at man trenger å ta stilling til om den utvelgelsen av planer med vesentlige virkninger, som Planlovutvalget har foreslått skal gjennomføres for reguleringsplaner, skal bygge på den samme typen kriterier som § 4 eller ikke. Man trenger derfor å vite mer om virkemåten til kriteriene.

Det mest påfallende resultatet fra undersøkelsen er at respondentene¹ gjennomgående er fornøyde, man kan nesten si *svært* fornøyde med § 4. Med få forbehold sier respondentene at kriteriene fungerer godt, både som indikatorer på vesentlige virkninger, i forhold til den avpasningen de har mellom entydighet og skjønn, i forhold til foreleggingsfunksjonen og i forhold til et anvendbarhetsideal. Man er også gjennomgående positivt innstilt til å skulle få detaljerings- og entydighetsnivået i § 4 introdusert i forhold til utvelgelse av reguleringsplaner med vesentlige virkninger. Vi har allikevel fått flere synspunkter som bidrar til å dempe en slik konklusjon. Dette kan f.eks. dreie seg om at enkelttema kan få et overdrevet fokus i forhold til planens kompleksitet, eller at skjønnsbaserte kriterier i sterk grad verdsettes i en § 4 kontekst, som ikke vil være helt ulik den konteksten Planlovutvalget ser for seg.

¹ La oss huske at respondentene altså ikke utgjør et representativt utvalg. Nesten alle kommer fra forvaltningsorganisasjoner som har mye erfaring med KU. Hvorvidt det kan tenkes å utløse en mer positiv opplevelse av elementer i KU-bestemmelsene enn andre (spesielt kommuner) som ikke har de samme erfaringene, kan man bare spekulere på.

1 Formål og fremgangsmåte

1.1 Formål

Dette notatet er skrevet på oppdrag fra Miljøverndepartementet med følgende to hovedformål:

1. Presentere resultatene av tidligere undersøkelser om KU-forskriftens² § 4, samt data for hvor mange vedlegg II-tiltak som har falt inn under forskriftens §4 og hvilke kriterier som har vært utslagsgivende.
2. Innhente vurderinger av og erfaringer med anvendelsen av §4 fra involverte myndigheter.

Formålet med undersøkelsen begrenser seg til å bringe opp interessante vurderinger knyttet til § 4. Det har ikke vært noen ambisjon å gi en dekkende beskrivelse av de undersøkte myndighetenes praksis, eller nærmere grunnlag for generaliseringer.

1.2 § 4 i KU-forskriften

KU-forskriftens § 4 inneholder en rekke kriterier for utvelgelse av de Vedlegg II-tiltakene som skal konsekvensutredes. I KU-forskriften heter det at tiltaket er KU-pliktig dersom det ”faller inn under ett eller flere av kriteriene” (jf. § 3 i KU-forskriften). Det er ansvarlig myndighet etter bestemmelsene som skal ta stilling til dette. Hvem som etter bestemmelsene er ansvarlig myndighet vil variere avhengig av tiltakstypene, selv om dette svært ofte vil være kommunen (planmyndigheten) (jf. andre kolonne i KU-forskriftens vedlegg II).

Ansvarlig myndighet plikter å forelegge spørsmålet for fylkesmannen som miljøvernmyndighet og fylkeskommunen som kulturminnemyndighet før man kan avgjøre om tiltaket er KU-pliktig. Denne involveringen av flere myndigheter danner utgangspunktet for at undersøkelsen også retter seg mot noen av disse foreleggingsmyndighetene, for å fange opp synspunkter og erfaringer som bygger på spesialisert kunnskap på de fagområdene som er knyttet til § 4.

§ 4-kriteriene er i varierende grad ”entydige”. For enkelte av kriteriene er det lett å slå fast om tiltaket faller inn under, f.eks. ved at det handler om lokalisering i helt bestemte områder. Det betyr ikke nødvendigvis at disse kriteriene er mer hensiktsmessige enn de mer skjønnsbaserte. Det kan kanskje tenkes at den entydige og skarpe avgrensningen utelukker vurderinger i retning av at tiltaket *ikke* har vesentlige virkninger eller bidrar til å umuliggjøre en vurdering av at tiltaket *kan ha* vesentlige virkninger.

² Forskrift av 21. mai 1999, til kap. VII-a i plan- og bygningsloven.

Andre av kriteriene baserer seg på at det skal utøves et skjønn for å avgjøre om tiltaket faller inn under dem. Diskusjonen om valg av entydighet eller skjønn i kriteriene reiser svært sentrale spørsmål i offentlig forvaltning, nemlig graden av forutsigbarhet og likebehandling i saksbehandlingen. Vi skal også se at skjønnen kan motiveres og utøves på måter som blir spesielt klare under utvelgelse av hvilke vedlegg II-tiltak som har vesentlige virkninger.

1.3 Fremgangsmåte

Det finnes to tidligere forskningsarbeider som har berørt § 4. Det ene drøfter noen få kriterier veldig grundig og involverte et lite antall respondenter (Kolstad 1999), mens det andre har spurt mange om deres oppfatninger om § 4 (Nenseth 1999). Vi går nærmere inn på disse i neste kapittel. Vår undersøkelse er annerledes bygd opp, ved at den tar sikte på å drøfte viktige aspekter ved § 4-kriteriene på grunnlag av oppfatninger som kommer til uttrykk gjennom forholdsvis inngående samtaler med et relativt begrenset antall aktører. Vi gjør også bruk av data som er tilgjengelige i KU-årboka 2000. Det dreier seg om en oversikt over hvor mange vedlegg II-tiltak som har falt inn under forskriftens § 4 og hvilke kriterier som har vært utslagsgivende fra og med oppstarten av KU- regelverket fra 1997. Dette datamaterialet kommer fra Direktoratet for Naturforvaltning (DN) sin database for konsekvensutredninger. Den rapporteringen som presenteres her vil derfor ikke være mer omfattende enn den som er publisert i KU-årboka 2000. Vi vil imidlertid drøfte kvaliteten på datamaterialet, og gjennomføre en kort analyse av det.

Det andre hovedmål er å samle inn data knyttet til utvalgte aktørers vurderinger av § 4-kriteriene. Vi har snakket med kommuner og statlige sektormyndigheter i rollen som ansvarlige myndigheter, fylkeskommuner (kulturminneetaten) og fylkesmenn (miljøvernavdelingen) i rollen som miljøvernmyndigheter som skal avgi uttalelse i forhold til om vedlegg II-saker skal konsekvensutredes. Vi har fokusert på forholdsvis store kommuner, slik at den enkelte kommunens erfaringsgrunnlag i form av antall saker ligger på et visst nivå. Det har også vært et poeng at kommunene ligger i minst to forskjellige fylker, slik at man får en spredning i forhold til erfaringene med miljøvernmyndighetene. Personer i 5 kommuner er intervjuet. Når det gjelder fylkeskommuner og fylkesmenn har vi valgt to av hver. Til slutt har vi valgt to statlige sektormyndigheter som har mange KU-saker i egenskap av ansvarlig myndighet, Bergvesenet og Norges vassdrags- og energidirektorat.

Vi har i utgangspunktet tatt sikte på å stille ”åpne” spørsmål som gjør det mulig for aktørene å selv formulere sine svar. Dette gjør vi fordi vi er interesserte i ”alle slags” vurderinger. Det er § 4 som er temaet, og i mindre grad bestemte, forhåndsdefinerte, egenskaper ved § 4 kriteriene. Vi ønsket ikke å utforme spørsmål knyttet til enkeltkriterier, men heller la informantene vinkle sine svar i forhold til disse i den grad det er ønskelig for dem. De temaene vi var opptatt av å reise overfor informantene har vært (liste med spørsmål stilt til respondentene er vist i vedlegg 2):

- Virker § 4-kriteriene relevante i forhold til det å fange opp tiltak med vesentlige virkninger? Er det andre kriterier som burde vært anvendt i stedet eller i tillegg?
- Oppfattes entydighet ved kriteriene³ som problematisk eller hensiktsmessig?
- Oppfattes skjønn knyttet til kriteriene⁴ som problematisk eller som hensiktsmessig?

³ Med ’entydighet ved kriteriene’ menes at man kan slå fast om vedlegg II-tiltaket faller inn under uten å legge til grunn fortokninger.

-
- Har det vært vanskelig å anvende § 4 på grunn av manglende kunnskaper om *tiltaket*?
 - Har det vært vanskelig å anvende § 4 pga. manglende kunnskaper om miljø-, plan eller vernestatus i det området hvor tiltaket er planlagt lokalisert?
 - Hvor enkelt er det å fatte beslutninger etter kriteriene (anvendbarhet)?
 - Har det skjedd at andre faktorer har påvirket eller overstyrt vurderinger av § 4 kriterier?
 - Hvordan fungerer det å hente inn uttalelse fra miljøvernmyndighetene?
 - Har det vært saker der § 4 er blitt oversett, enten fordi man har valgt å pålegge KU-plikt uavhengig av om tiltaket omfattes av slike kriterier eller ikke, eller av andre grunner?
 - Er det andre plansaker (eksempler) for tiltak som burde vært konsekvensutredet, men som ikke er fanget opp?
 - Ser man at myndigheter innstiller til KU-plikt uten å begrunne dette direkte med bakgrunn i § 4?
 - Hvordan har veilederen om § 4 fungert?
 - Synspunkter på § 4-type kriterier eller skjønn som metode for utvelgelse av planer med vesentlige virkninger i ny planlov.

Noen av spørsmålene fokuserer på prosessaspekter ved bruken av § 4 og ikke direkte på kriteriene som sådan. Vi oppfatter det imidlertid slik at dette også kan si noe om hvordan § 4 og bruken av disse vurderes.

⁴ Med 'skjønn knyttet til kriteriene' menes at man må *tolke* om tiltaket faller inn under kriteriet. Dette er ikke uten videre gitt ved kriteriet.

2 Tidligere forskning

2.1 Tidligere forskning

I en hovedoppgave ved Norges Landbrukshøyskole fra 1999 har Arne Kristian Kolstad undersøkt bruken av *skjønn* knyttet til praktiseringen av kriteriene i KU-forskriftens § 4. De kriteriene han valgte å fokusere på var §§ 4.4 c, 4.5 a og 4.5 c. Hovedkonklusjonene hans er for det første at § 4.4 c legger opp til en ”skjønnsvurdering” og at det dermed ”kan være uklart om tiltaket faller inn under kriteriet eller ikke” (Kolstad 1999:5). Fra én av informantene hans oppfattes dette som problematisk. Kolstad selv vurderer det slik at dette skjønnnet fører til at kriteriet ikke nødvendigvis fanger opp de tiltakene som er i strid med kriteriet, men at en ”presisering og omformulering” vil kunne avhjelpe dette (Kolstad 1999:5). Han har også konkrete forslag til hvordan dette skal kunne gjøres for § 4.4 c.

I forbindelse med undersøkelsen har Kolstad snakket med bare noen svært få respondenter (4) om deres syn på skjønnsbruken knyttet til de ovennevnte kriteriene⁵. Han finner at det rom for tolkning av målsetningene som ligger i § 4.4.c.ii ”skaper et rom for vurderinger”, og viser til at fagmyndigheten og ansvarlig myndighet kom til forskjellige resultater i ett av casene som ble undersøkt (Kolstad 1999:35).

Nenseth (1999) har gjennomført en undersøkelse om KU-aktørenes praksis og vurderinger. Denne undersøkelsen er basert på innhenting av oppfatninger fra rundt 200 aktører som er involvert i KU-arbeid. Nenseth har gjennomført en *kvantitativ* undersøkelse der hun tok sikte på å nå alle relevante KU-aktører (hele universet). Resultatene presenteres som gjennomsnittsverdier på en skala som er konstruert for å måle holdninger til bl.a. spørsmål om § 4. Nenseths undersøkelse går derfor langt bredere enn det vår gjør, som begrenser seg til forvaltningen og tar sikte på intervjuer med relativt få aktører.

Det at Nenseth presenterer egne resultater for forvaltningen, gjør det spennende å se disse i forhold til det vår undersøkelse kommer frem til (som utelukkende fokuserer på ulike forvaltningsenheter). En feilkilde i forhold til sammenlikning vil imidlertid kunne være at hun, som hun selv uttrykker det, spør etter ”forventningene” (Nenseth 1999:18). Vår undersøkelse vil bygge på aktørenes *erfaringer*. Vi kan dermed se to mulige kilder til forskjeller mellom denne undersøkelsen og Nenseths: forskjellige former for datainn-samling (kvalitativ og kvantitativ) og forskjellen mellom erfaringer og forventninger. Vi mener allikevel at disse resultatene vil supplere våre funn godt, fordi fokus er det samme: synspunkter på § 4.

Respondentene i Nenseths undersøkelse er for det første blitt bedt om å si seg mer eller mindre enig i flere påstander. Den første av disse lyder: ”Miljøkriteriene (§ 4) er

⁵ Dette lave antallet gjør naturlig nok resultatene svakere enn både fra vår undersøkelse og fra Nenseth (1999), som vi kommer tilbake til.

entydige, og gjør det mulig å forutsi om tiltak skal konsekvensutredes". "Helt enig" gis verdien '1' og "Helt uenig" gis verdien '5'. Mellom disse er grader av enighet/uenighet tildelt de tre mellomliggende verdiene ("nøytral"=3). Nenseth har på denne bakgrunnen presentert gjennomsnittsverdier for respondentene på denne skalaen. Gjennomsnittet for fylkeskommunene, fylkesmennene, kommunene, departementene, direktoratene ble 2,9, noe som vel skulle indikere at de er ørlite mer enige enn de er nøytrale til påstanden. Kommunene er minst enige (3,58) og direktoratene er mest enige (2,22) (Nenseth 1999:18).

Respondentene ble også bedt om å angi sin vurdering, ved hjelp av samme verdiskala som i avsnittet over, om følgende påstand: "De nye miljøkriteriene øker miljøvernmyndighetens innflytelse". Gjennomsnittet for de ovennevnte respondentene fra forvaltningen var 3,71, noe som skulle bety at disse er (i gjennomsnitt) noe nærmere "delvis uenig" enn "nøytral" i sin holdning til dette spørsmålet. Kommunene er mest uenige i dette (3,98) (Nenseth 1999:18).

Et tredje spørsmål hadde et direkte fokus på § 4. Det bygget på påstanden: "Det er vanskelig å avgjøre om miljøkriteriene (§ 4) er oppfylt". Den samme verdiskalaen som over ble brukt og følgende resultater ble rapportert. Forvaltningsrespondentene svarte til et gjennomsnitt på 3,49. Dette gir en plassering midt mellom "nøytral" og "delvis uenig" (1999:18). Direktoratene er mest uenige i dette (4,0). På de to spørsmålene som kanskje kan sies å måle hvor positive man er til § 4, kommer dermed direktoratene ut som de mest positive.

Nenseth har ingen oppsummerende konklusjon om § 4-funnene sine. Etter vår oppfatning er det rimelig å trekke hennes funn sammen ved å si de avdekker ingen særlig tilslutning til § 4, men heller ikke noen særlig avstandtagen, hos forvaltningsaktørene.

2.2 Hvor ofte faller tiltak inn under § 4 kriteriene

Direktoratet for Naturforvaltnings KU-database inneholder en oversikt over vedlegg II-tiltak som har falt inn under ett eller flere av § 4-kriteriene, med en presisering av hvilke(t) kriterium det er snakk om. For perioden 1997-2000 har vi oversikt over hvordan §4-kriteriene har slått ut for 54 tiltak. I denne perioden har det vært 85 KU-pliktige vedlegg II-tiltak. Dataene må derfor kunne sies å gi bare et delvis dekkende bilde av hvor ofte de forskjellige kriteriene kommer til anvendelse. Mange av tiltakene faller inn under flere av § 4-kriteriene. Tallmaterialet under, er i sin helhet hentet fra KU-årboka 2000.

Det § 4-kriterium som har gitt utslag for de fleste av de 54 tiltakene i perioden 1997-2000 er § 4.4.b, *Tiltak foreslått lokalisert innenfor vassdragsbeltet* (13 tiltak). Deretter følger § 4.3.a, *Tiltak som er foreslått lokalisert i områder avsatt til friområder eller friluftsområder* (8 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* (7 tiltak); § 4.2.c, *Tiltak som er foreslått lokalisert i områder som miljøvernmyndighetene kan godtgjøre er leveområdene til direkte truede eller sårbare arter* (5 tiltak); og § 4.1.a, *Tiltak som er foreslått lokalisert innenfor eller kommer i direkte konflikt med områder for bevaring av kulturminner eller naturvernområder avsatt i reguleringsplan etter plan- og bygningsloven mv.* (5 tiltak) (KU-årboka 2000).

Tabell 2.1 *Antall tiltak knyttet opp mot spesifikke § 4-kriterier 1997-2000*

§ 4 - Paragrafnr	Kriteriebeskrivelse⁶	Antall
4.1.a	områder for bevaring av kulturminner eller naturvernområder avsatt i reguleringsplan etter	5
4.1.b	områder vernet etter naturvernloven av 19. juni 1970 nr. 63 kap. II eller III, eller midlertidig	3
4.1.c	områder vernet eller midlertidig vernet etter villtoven av 29. mai 1981 nr. 38 § 7 annet ledd,	1
4.1.e	kjente automatisk fredete kulturminner etter kulturminneloven av 9. juni 1978 nr. 50 § 4 med	4
4.1.f	områder der kulturminnemyndighetene kan godtgjøre et høyt potensiale for funn av hittil	4
4.1.g	objekter eller områder fredet etter kulturminneloven § 15, § 19 eller § 20, eller skipsfunn nevnt	1
4.1.h	objekter eller områder som er midlertidig fredet etter kulturminneloven § 22 nr. 4, eller som	1
4.2.b	villmarks-pregete områder, inngrepsfri sone 1, eller områder mindre enn 3 km fra inngrepsfri	3
4.2.c	områder som miljøvernmyndighetene kan godtgjøre er leveområdene til direkte truede eller	5
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 eller	8
4.3.b	områder avsatt til landbruksområder etter plan- og bygningsloven § 25 nr. 2, og som	3
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 gyldig	2
4.3.f	områder som er lagt ut til friluftsmark etter friluftsløven § 34,;	3
4.3.g	områder i 100-metersbeltet langs vassdrag dersom tiltaket er i strid med bestemmelser til	1
4.3.h	LNF-områder, jf. plan- og bygningsloven § 20-4 nr. 2, og medfører varig beslag av mer enn	3
4.4.a	er foreslått lokalisert innenfor området avgrenset i punkt 2.1 i Rikspolitiske retningslinjer for	7
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 anbefalte	1
4.5.b	medfører at vannkvaliteten endres fra en tilstandsklasse til en annen, eller medfører at	1
4.5.c	gir vesentlig økning i antall personer som utsettes for støy utover grensene som gjelder for	1
4.6.	Tiltak som framgår av vedlegg II skal meldes og konsekvensutredes dersom tiltaket kan få vesentlige negative miljøvirkninger i en annen stat	1
	flere	1

Denne undersøkelsen tar ikke sikte på å skille ut enkeltkriterier for analyse, selv om vi vil gjøre noen sporadiske referanser til slike i forbindelse med noen analytiske poeng. Det gjøres derimot et vesentlig skille mellom kriterier som er entydige og de som er skjønnsbaserte, ikke bare for å få synspunkter på disse forskjellige tilnærmingene, men også for å adressere en hypotese. Den går ut på at entydige kriterier brukes hyppigere enn skjønnsbaserte *fordi* de er entydige. I tillegg til å spørre respondenten direkte om dette, noe vi har gjort, har vi også forsøkt å bruke det ovenstående statistiske materialet i et forsøk på å teste denne hypotesen. Vi vil i så fall måtte dele inn kriteriene i 'skjønnsbaserte' og 'entydige'. For kriteriene i §§ 4.2 og 4.3 er det forholdsvis greit å si at de er 'entydige', fordi her er det snakk om lokalisering i avsatte og avgrensede områder. I § 4.1 kommer derimot også 'kommer i konflikt med' som et tilleggsmoment som trekker kriteriene i retning av å bli skjønnsbaserte, selv om de da altså også kan være 'entydig' dersom tiltaket er foreslått lokalisert i området. Kriteriene under § 4.4 er derimot forholdsvis entydig skjønnsbaserte, mens § 4.6 igjen er en blanding. Det er derfor vanskelig å lese det ovenstående datamaterialet i forhold til en slik hypotese. Vi kommer tilbake til hva respondentene hadde å si i forhold til dette.

⁶ Inngressen til kriteriene, som er viktig for å forstå dem, er ikke gjengitt her. For en fullstendig beskrivelse av kriteriene, henvises til forskriftsteksten.

3 Oppfatninger og erfaringer

3.1 Er § 4 relevant for 'vesentlige virkninger'

§ 4 kriteriene er utformet med sikte på å utdype hva det vil si at vedlegg II-tiltaket kan ha vesentlige virkninger for miljø, naturressurser og samfunn⁷. Spørsmålet om § 4-kriteriene er relevante, får derfor et første fokus på disse temaområdene. Dekkes temaområdene godt? En gjennomgang av § 4 viser at det i hovedsak er 'miljø' i en forholdsvis bred betydning av ordet som er representert i § 4. Dette skulle man kanskje i utgangspunktet tro ville skape en mangel på relevans i forhold til de to andre temaområdene, naturressurser og samfunn.

Respondentene er imidlertid nesten entydige på at man *ikke* savner § 4 kriterier som fokuserer på 'samfunn'. Én uttrykker det slik at det er 'miljø' som er konfliktfylt og at det er ingen som klager på de samfunnsmessige virkningene. En så direkte tilnærming til spørsmålet er allikevel ikke vanlig, og det er ofte en del ettertenksomhet involvert når dette spørsmålet blir besvart. De aller fleste kommer til at "det nok ikke er et slikt behov". Ett avvik fra slike vurderinger utgjør allikevel én respondent som uttrykker at 'sikkerhet' oppfattes som et relevant kriterium å inkludere, ikke minst i forhold til trafikale tiltak.

Det andre fokuset for relevans man kan snakke om i denne konteksten, er i hvilken grad kriteriene er dekkende for miljøfokus i formålsbestemmelsene i lov og forskrift: Finnes det andre miljøaspekter som burde vært trukket inn i § 4 for at man skal kunne si at kriteriene vil fange opp alle vedlegg II-tiltak med vesentlige virkninger for miljø? Spørsmålet besvares nesten entydig med 'nei' av våre respondenter, og dette utdypes med at § 4 oppleves å ha et bredt miljøfokus. Fra en av de regionale myndighetene ble det imidlertid svakt antydning at det var mulig å tenke seg flere kriterier på vedkommendes fagområde, men dette ble ikke presentert som noe påtrengende behov. Undersøkelsen har derfor ikke fått noen innspill til *andre* miljøtema som burde være representert i § 4.

Et tredje mulig fokus for relevans kan også tenkes. Det knytter seg til at vedlegg II-tiltakene ofte vil være ganske komplekse i forhold til hvilke plan- og konsekvensmessige problemstillinger de utløser. De komplekse sakene fremstår, ifølge flere respondenter, som mer relevante for KU enn de mindre komplekse. Det kom derfor til uttrykk fra flere at det kunne fremstå som underlig når KU-plikten blir avgjort over et enkelt, gjerne mindre, tema. Kompleksiteten i saken blir dermed helt oversett i forhold til spørsmålet om KU-plikt. Selv om dette kanskje ikke kan tolkes som en innvending mot graden av vesentlighet i enkelte kriterier, kan det nok sees som en kritikk mot § 4-strukturen, som er innrettet på at bare *ett* kriterium kan utløse KU-plikt alene.

⁷ Vi går bare videre med distinksjonen mellom 'miljø' og 'samfunn'.

3.2 Avveiningen mellom skjønn og entydighet

Som vi har vært inne på, varierer det mellom § 4-kriteriene i hvor sterk grad kriteriet åpner for en utøvelse av skjønn. De kriteriene som ikke åpner for bruk av skjønn, får en karakter av å være 'entydige'. Vi har vært ute etter å få synspunkter på og belyse erfaringer med både 'skjønnsbaserte' og 'entydige' kriterier med utgangspunkt i § 4-kriteriene konkret, snarere enn å invitere til mer generelle synspunkter om disse valgmulighetene i utforming av kriterier. Svarene vi fikk har allikevel begge fokus.

I utgangspunktet ville vi kanskje forvente at respondentene vil foretrekke enten skjønnsbaserte eller entydige kriterier, og at det vil prege de synspunktene vi fikk på § 4-kriteriene. Men dette er ikke våre respondenters oppfatning. Deres tilbakemelding var nesten entydig preget av en form for tosidighet i forhold til denne avveiningen mellom skjønn og entydighet. Den gikk ut på at skjønn oppfattes som hensiktsmessig i enkelte tilfeller og entydighet i andre. Dette synspunktet falt også sammen med fordelingen av skjønn og entydighet i § 4 på en slik måte at de entydige kriteriene blir oppfattet som hensiktsmessige, noe som også gjelder de skjønnsbaserte. Hvorvidt dette skyldes at denne fordelingen i § 4 treffer spesielt godt i forhold til det å være et redskap for å identifisere vesentlige virkninger, skal være usagt, men det er i det minste en nærliggende forklaring.

Til tross for den støtteerklæringen som respondentene gav til de skjønnsbaserte kriteriene i § 4, ble det av enkelte gjort til et poeng at man kan se at skjønnet tøyes. Dette ble uttrykt fra regionale miljøvernmyndigheters side, der dette ble sagt å være en fordel ved kriteriene. Men det ble også påpekt fra ansvarlige myndigheters side at dette skjer, og det ble uttrykt at det var behov for disiplinering og opplæring for å unngå dette. Slike aspekter kommer vi nærmere inn på under 'Foreleggingsrollens funksjon'. Sett i forhold til avsnittet over, leser vi derfor svarene slik at det er en tendens til å foretrekke entydige kriterier framfor skjønnsbaserte, men dette er altså ikke en spesielt tydelig konklusjon i denne undersøkelsen. Kolstads studium (1999) trekker langt sterkere i den retningen, og han er svært opptatt av å problematisere skjønnsaspektet i enkelte av § 4-kriteriene.

Det virker ganske åpenbart at det er en mulighet for at bruk av skjønn også åpner for uenighet om fortolkningen og anvendelsen av skjønnet. Kolstad (1999) er opptatt av at dette også kan slå ut i et behov for mer klare kriterier, og peker på at uenighet dermed kunne "vært unngått" i en av de sakene han studerte (Kolstad 1999:39). Men respondentene hans er også fornøyde med nærværet av skjønn, og ser muligheten for å håndtere sakene med fleksibilitet utfra en vurdering av virkningene, noe våre respondenter også har vært opptatt av.

Det å skulle finne en egnet balansegang mellom det å åpne for skjønn og det å ha entydige kriterier er, som vi har skjønnet, ikke nødvendigvis lett. Kolstad uttrykker problemet for én aktør på følgende måte: "Generelt i bruk av alle kriteriene i forskriftens § 4 har fylkesmannen problemer med at kriteriene ikke bare er for uklare slik at de legger opp til skjønn, men det er også et problem at de er for presise slik at de vil slå uheldig ut og kreve konsekvensutredning for enkle tiltak" (Kolstad 1999:39). Som vi derimot har vært inne på, er dette et sjeldent perspektiv på § 4-kriteriene blant våre respondenter.

Som vi var inne på under presentasjonen av tallmaterialet, har vi også hatt en hypotese om at entydige kriterier brukes hyppigere *fordi* de er entydige. En direkte bakgrunn for hypotesen finner vi hos Kolstad (1999:74): "En slik presisering vil kunne øke forståelsen av hva RPR/ATP egentlig handler om, og føre til økt bruk av kriteriet". Denne ble også forsøkt testet ved å spørre respondentene. Disse var gjennomgående preget av veldig mye usikkerhet over et direkte spørsmål om dette. Vi fikk et par klare 'ja', usikkerhet hos

andre, mens resten ikke hadde tro på hypotesen. Det ble allikevel påpekt av flere at entydige kriterier er ”vanskeligere å unngå” når tiltaket først faller inn under, og at det er mindre risiko knyttet til det å ta feil eller gjøre problematiske vurderinger i forhold til entydige kriterier. Det ble også pekt på at entydighet gjør det ”enklere å vise til” kriteriet, og at de er ”lettere å bruke” og at man ikke må ”jobbe så hardt” for å begrunne det standpunktet at tiltaket faller inn under kriteriet. Alt dette er i og for seg momenter vi kunne bruke for å støtte at en slik hypotese ble fremsatt i første omgang. Vi opplever det imidlertid slik at respondentene våre ikke bidrar i særlig grad til å styrke denne hypotesen videre.

I møte med en slik problemstilling vil enkelte også vise til det formelt korrekte utgangspunktet, nemlig at det er tiltaket som avgjør hvilke kriterier som skal vurderes, ikke hvor lett det er å anvende kriteriene. Det er vel rimelig å tro at slike idealer for regelstyrt forvaltning vil slå ut både på faktisk adferd og på et behov for å markere at man opptrer i overensstemmelse med slike idealer. Det å spørre respondenter om de eller deres institusjon har opptrådt i strid med slike normer er derfor ikke uproblematisk, og kan være en egen feilkilde i undersøkelsen.

3.3 Informasjon om tiltaket, lokaliseringsområdet og virkningene av tiltaket

Det å ta stilling til om tiltaket vil falle inn under ett eller flere av kriteriene, forutsetter informasjon på flere plan. Utbygger må gi de opplysningene som skal til for å gå videre og innhente opplysninger om områdets plan-, miljø- og vernestatus. Deretter vil det kreve enda mer informasjon å ta stilling til hvilke virkninger tiltaket kan komme til å få i det aktuelle området. Hvordan disse tingene fungerer blir en del av det inntrykket som skapes rundt virkemåten til § 4. Vi har derfor valgt å fokusere på det i denne undersøkelsen.

Flere av respondentene har opplevd at mangelfull informasjon om tiltaket har ført til at KU-plikt er blitt oversett i første omgang. Bortsett fra et fåtall slike saker, er imidlertid inntrykket at ansvarlig myndighet klarer å skaffe seg de opplysningene fra utbygger som man trenger for å få til en fullstendig § 4-vurdering. Selv om man ikke skulle få alt i første omgang, er det lett å følge opp i forhold til ytterligere behov, med mindre spørsmålet om KU-plikt er tatt stilling til⁸.

Områdets status i forhold til formelle vedtak som plan etter plan- og bygningsloven eller eventuelt vern, oppleves derimot ikke som noe problem av noen. Respondentene er alle knyttet til forvaltningsorganisasjoner der denne typen oversikt er et av de viktigste redskapene. Dette utgjør nok mye av årsaken til disse svarene. Kriteriene i § 4 er da også i stor grad utformet nettopp med dette siktemålet.

Det som derimot ble uttrykt å være et problem, fra noen av respondentene, var det å fremskaffe informasjon om virkningene av tiltaket, slik disse i mange av § 4-kriteriene forutsettes lagt til grunn for beslutningen om tiltaket faller inn under kriteriet. Dette problemet har en viktig referanse til det bredere spørsmålet om i hvilken grad man skal ”konsekvensutrede” tiltak på et slikt utvelgelses- (screening) stadium. Mens det foreligger et åpenbart behov for å begrense omfanget av ”utredninger” på dette stadiet, kan også opplysningsbehovet i forhold til det å ta beslutninger i henhold til kriterier av typen § 4 være betydelig.

⁸ Vi bruker uttrykket ’tatt stilling til’ og ikke ’avgjort’. Det gjør vi fordi ’KU-plikt’ er noe som eksisterer uavhengig av ansvarlig myndighets evne eller vilje til å slå dette fast.

3.4 Foreleggingsrollens funksjon

Ved at regionale miljøvernmyndigheter skal forelegges spørsmålet om tiltaket faller inn under § 4, oppstår det en relasjon mellom ansvarlig myndighet og de aktuelle miljøvernmyndighetene som kan ha flere sider. Vi mener at dette er et aspekt som bør fokuseres i en undersøkelse som denne. For, selv om det handler om en relasjon mellom forvaltningsorganer, så handler det om hvordan § 4, og beslutninger som blir gjort av saker i lys av § 4, blir vurdert. Dette er relevant for de vurderingene som gjøres av § 4, fordi det åpner for erfaringer og synspunkter på hvordan andre myndigheter forvalter § 4.

En respondent var svært skeptisk til de regionale miljøvernmyndighetene i denne sammenhengen. Vedkommende var opptatt av at de regionale myndighetene strakk skjønnet langt i lys av andre omstendigheter ved tiltaket. Det ble også pekt på at usikkerhet om virkningene av tiltaket kan føre til at myndighetene ”strekker” skjønnet. Man er redde for å gjøre ”noe galt” dersom man ikke innstiller til KU-plikt. Det ble også sagt fra en informant at man av og til kan se et press bli utøvd fra den regionale myndigheten i rollen som § 4-fortolker for å få introdusert andre planløsninger/alternativer. Dette gjøres ved at skjønnet strekkes i forhold til det eller de kriteriene som forslaget kan tenkes å falle inn under, samtidig med at andre alternativer presenteres.

Et annet aspekt ved forholdet mellom ansvarlig myndighet og den regionale myndigheten, er spørsmålet om i hvilken utstrekning den ansvarlige myndigheten ”uten videre” legger den regionale myndighetens vurderinger til grunn. Mange respondenter har vært opptatt av dette uten at vi har adressert det, og det de sier avspeiler en varierende praksis. En ansvarlig myndighet gav uttrykk for at man aldri overprøver andre fagmyndigheter, og heller ikke vil gjøre dette i forhold til § 4-vurderingene. Dersom den regionale myndigheten skulle være uklar i sitt svar, vil denne ansvarlige myndigheten gå tilbake og ”tvinge frem” et svar. En annen gav uttrykk for at man kunne gå i diskusjon med de regionale myndighetene dersom man følte man hadde forutsetninger for det. Kriteriet som bruker Rikspolitiske retningslinjer for areal- og transportplanlegging ble trukket frem som et kriterium der det var lettere for planmyndigheten å ha synspunkter enn mange av de andre skjønnsbaserte kriteriene.

Det er en gjennomgående erfaring at foreleggingen for regionale myndigheter av spørsmålet om tiltaket faller inn under § 4, fungerer bra, sett både fra ansvarlig myndighets-siden og fra de regionale myndigheters side.

3.4.1 Spiller andre faktorer en rolle ved siden av § 4?

Mekanismen som involverer bruk av § 4, forutsetter at det *bare* er § 4 som blir brukt når KU-plikten for vedlegg II-tiltakene skal vurderes. Ingen betraktninger om vesentlige virkninger som ikke bygger direkte på § 4 kan trekkes inn i den vurderingen, i følge regelverket. Dette kan kanskje av og til virke litt uhensiktsmessig, spesielt dersom myndighetene måtte se andre grunner til at tiltaket får vesentlige virkninger og bør konsekvensutredes etter deres mer frie skjønn.

Vi var derfor ute etter å avdekke om det skjer at de involverte myndighetene også bruker andre hensyn i sine vurderinger (i strid med forskriften). Denne problemstillingen henger også sammen med den som spør om man oppfatter § 4 som relevant i forhold til vesentlige virkninger. Sammenhengen vil kunne tenkes bestå i at dersom man oppfatter § 4 som relevant, så vil man i liten grad se at andre hensyn bør trekkes inn, og omvendt.

Hvorvidt hensyn utenfor § 4 faktisk trekkes inn blir imidlertid en annen sak som vi forsøker å belyse her. Vårt fokus var avgrenset til å omfatte 'myndigheter', og inkluderer altså ikke alle tenkelige høringsinstanser. Spørsmålet er ikke uten videre enkelt å stille, fordi det prøver å avdekke om disse myndighetene har gjort noe ulovlig.

Vi fikk da heller ikke noe særlig ut av denne problemstillingen. Man hadde gjennomgående ikke opplevd denne typen innspill. Et par respondenter antydte allikevel at i den grad myndighetene legger vekt på ting utenfor § 4, så vil dette i så fall påvirke bruken av skjønnet i forhold til § 4-kriterier. Som vi tidligere har sett, er det et ikke uvanlig synspunkt at dette kan bli strukket langt.

3.5 Planer for tiltak som burde vært omfattet av KU-plikt?

Relevansproblemstillingen henger også sammen med om man vurderer det slik at man har sett planer for tiltak som ikke ble KU-pliktige, men som etter ens egen oppfatning burde ha vært det. Spørsmålet om man har sett slike tiltak vil også være en indikasjon på om man oppfatter § 4 som relevante i forhold til vesentlige virkninger eller ikke, i alle fall dersom det er snakk om vedlegg II-tiltak.

Ingen av respondentene hadde erfaring med noen slike planer for tiltak⁹. Spørsmålet utløste derimot både refleksjon og konkrete eksempler i forhold til overordnet arealplanlegging som legger føringer på arealbruken, samt planer som inkluderer flere tiltak som ikke enkeltvis fanges opp av vedleggslistene, men som kan sies å ha vesentlige virkninger. Det ble sagt av enkelte at en konsekvensutredning fremstod som et mulig nyttig grep i forhold til enkelte slike prosesser. Vi har valgt å ikke følge opp dette som et mulig substitutt for en plan for et tiltak, fordi problemstillingen blir annerledes. Fokus blir her på planens funksjon i plan- og beslutningssystemet, enten i egenskap av overordnet plan eller i egenskap av kompleks plan som ikke fanges opp av vedleggslistene fordi ingen av enkelttiltakene er store nok. Det ligger dermed ikke en mulig læringseffekt i forhold til § 4 i slike planer.

Det var også interessant å oppleve at dette spørsmålet, som har en slags 'har du noen gang savnet KU'-klang, blir parert av flere kommuner. Man viser rett og slett til at det skal mye til å savne KU når kommunen allikevel kan kreve de utredningene den ser på som relevante.

3.6 Veileder om forståelse av kriterienes innhold

Det har vært utviklet en veileder om § 4 kriteriene, som har som formål å fremme forståelse og likhet i praktiseringen av § 4 kriteriene. Denne er nylig kommet i revidert utgave, på bakgrunn av de endringene som er gjort i forbindelse med forskriftsendringen av 21. mai 1999. Når vi spør etter erfaringer med denne, vil dette allikevel forholde seg til en eldre utgave av veilederen.

Nesten alle respondentene har brukt veilederen, om enn bare sporadisk. Det er en entydig konklusjon at den har vært nyttig, selv om nytten fremstår som begrenset for de som ikke har brukt den noe særlig. I dette ligger det ikke noen kritikk av veilederen, bare et uttrykk

⁹ Alle respondentene ble tilsendt listen med spørsmål minst en dag i forveien, noe som gir en viss betenkningstid, noe som kan være hensiktsmessig i alle fall i forhold til et såpass krevende spørsmål som dette.

for at til dels svært liten bruk gir et mindre potensial for nytte. Det har ikke fremkommet noen forslag til endringer av veilederen, eller noen kritikk av den.

3.7 § 4-tilnærming til planer med vesentlige virkninger i fremtiden?

Planlovutvalget har (NOU 2001:7) har foreslått et system for kvalitetssikring av planer som kan ha vesentlige virkninger for miljø og samfunn. Noe av bakgrunnen for denne undersøkelsen er å få et grunnlag for å ta stilling til om det kan være ønskelig å innføre et kriteriesett med likhetstrekk til § 4 for å velge ut planer som kan ha vesentlige virkninger. 'Likhetsstrekk med § 4' skal her forstås som et kriteriesett som har en forholdsvis detaljert oppbygning. 'Entydighet' ble også et gjennomgangstema i disse diskusjonene, ikke minst fordi alternativet fremstår som et kriteriesett på overskriftsnivå, der kommunene overlates til å ta stilling til spørsmålet om vesentlige virkninger på *svært* skjønnsmessig grunnlag.

Vi spurte informantene direkte om dette. Svarene gikk klart i den retning at det ville være en god idé med en § 4-tilnærming. Respondenter som ikke arbeider i kommuner tok ofte et utgangspunkt i en mistillit til kommunenes evne og vilje til å skulle følge opp en intensjon i lovverket om at planer som kan ha vesentlige virkninger skal tilfredsstillere nærmere bestemte kvalitetskrav. Fra disse respondentene ble det gitt uttrykk for at man trodde kommunene ville bruke den friheten som vil ligge i "åpne" og svært skjønnsbaserte kriterier for vesentlige virkninger, til å se bort fra mulige vesentlige virkninger for planer der man ikke ønsker å legge noen hindringer i veien. Man ville dermed stå overfor et system som ikke ville fungere etter intensjonene.

Respondentene fra kommunene hadde delvis den samme skepsisen til egne evner. Tilslutningen til en § 4-tilnærming i det nye systemet var her basert på at § 4 er et hjelpsomt redskap i forhold til denne beslutningen. Denne hjelpsomheten har flere aspekter. Man uttrykker en betydelig usikkerhet om hva man skulle gjøre uten slike kriterier, og at de vil være en god støtte. Helt konkret kom det også til uttrykk at entydige kriterier kan hjelpe i forhold til en mulig konflikt med utbygger. Hvis man kan vise til at en plikt nærmest følger av regelverket, så blir det ikke et mulig konfliktspekt mellom kommune og utbygger at kommunen kan komme til å *pålegge* de spesielle kvalitetskravene.

Det ble også ofte poengtert at entydigheten i en § 4-tilnærming vil føre til en saksbehandling som er preget av enkelhet, presisjon, likebehandling og tydelighet. Risikoen for forskjeller i saksbehandlingen dersom et slikt regelverk ikke er entydig, både mellom forskjellige planer i kommunen og mellom kommuner, ble trukket frem av enkelte.

En innvendig mot slike kriterier var at også de nok vil forutsette en del kunnskap, nettopp om kriteriene selv. I en situasjon der man ikke skal forelegge disse vurderingene for en fagmyndighet, vil det kunne bli en viktig begrensning i kommunenes praktisering av disse.

De skjønsmessige kriteriene i § 4 sett i en kontekst med utvelgelse av planer med vesentlige virkninger, ble tonet ned i undersøkelsen, både fra vår side¹⁰ og respondentenes. Et eksplisitt fokus på dette ville gitt et perspektiv på 'skjønnsbasert' representert i § 4, med faglig bistand fra regionale miljøvernmyndigheter, *mot* 'skjønnsbasert' representert ved mer grovskårne, og kanskje enda mer skjønnsbaserte, kriterier. Her ligger det nyanser

¹⁰ Se spørsmål 14 i vedlegget.

som ikke uten videre er lette å legge til grunn i en såpass hypotetisk diskusjon som denne. Den § 4-diskusjonen vi hadde med respondentene, fremstod dermed som en diskusjon mellom 'entydighet' mot 'skjønnsbaserte' kriterier, der 'entydighet' fikk en sterk tilslutning. Dette står i en viss kontrast til konklusjonen over om at også de skjønnsbaserte kriteriene i § 4 får stor tilslutning blant respondentene. På tross av denne kontrasten fremsto svarene vi fikk på dette spesielle spørsmålet som en sterk tilslutning til både detaljeringsgraden og 'entydighetsaspektene' i § 4, tenkt inn i den lovmessige konteksten Planlovutvalget har skissert.

3.8 Avslutning

Sett i forhold til tidligere forskning, finner vi at Kolstad (1999) avdekker en langt større skepsis i forhold til skjønnsbaserte kriterier enn det denne undersøkelsen gjør. Våre respondenter uttrykker gjennomgående en tilslutning til den sammensetningen av skjønnsbaserte og entydige kriterier vi finner i § 4, og ser fordelene av begge typene utforming mer allment. Nenseths (1999) målinger avdekker gjennomgående en form for nøytral innstilling til § 4-kriteriene, noe som står i en viss kontrast til vår undersøkelse. Av disse undersøkelsene har Nenseth det langt største datatilfanget (rundt 200 respondenter), mens Kolstad bare bygger på noen få (4 respondenter).

Det mest påfallende resultatet fra undersøkelsen er at respondentene¹¹ gjennomgående er fornøyde, man kan nesten si *svært* fornøyde med § 4. Med få forbehold sier respondentene at kriteriene fungerer godt, både som indikatorer på vesentlige virkninger, i forhold til den avpasningen de har mellom entydighet og skjønn, i forhold til foreleggingsfunksjonen og i forhold til et anvendbarhetsideal. Man er også gjennomgående positivt innstilt til å skulle få detaljerings- og entydighetsnivået i § 4 introdusert i forhold til utvelgelse av reguleringsplaner med vesentlige virkninger. Vi har allikevel fått flere synspunkter som bidrar til å dempe en slik konklusjon. Dette kan f.eks. dreie seg om at enkelttema kan få et overdrevet fokus i forhold til planens kompleksitet, eller at skjønnsbaserte kriterier i sterk grad verdsettes i en § 4 kontekst, som ikke vil være helt ulik den konteksten Planlovutvalget ser for seg.

¹¹ La oss huske at respondentene altså ikke utgjør et representativt utvalg. Nesten alle kommer fra forvaltningsorganisasjoner som har mye erfaring med KU. Hvorvidt det kan tenkes å utløse en mer positiv opplevelse av elementer i KU-bestemmelsene enn andre (spesielt kommuner) som ikke har de samme erfaringene, kan man bare spekulere på.

Litteratur

Forskrift om konsekvensutredninger av 21. mai 1999.

Kolstad, A. K. (1999): *Konsekvensutredningsplikt for vedlegg II-tiltak. En undersøkelse i bruk av skjønn i § 4 i forskrift om konsekvensutredninger*. Hovedoppgave ved Norges Landbrukshøyskole.

Miljøverndepartementet (1999): *Konsekvensutredninger etter plan- og bygningslovens kap. VII-a*. Publikasjon T-1281.

Miljøverndepartementet (2001): *§4-veileder. Avklaring om konsekvensutredning av tiltak på vedlegg II i forskrift om konsekvensutredninger av 21.mai 1999*.

Nenseth, V. (1999): *KU-aktørenes praksis og vurderinger*. NIBR notat 1999:108.

NIBR (2001): *KU-årboka 2000*.

Planlovutvalget (2001): *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven*. NOU 2001:7

Plan- og bygningsloven 14. juni 1985 nr. 77.

Vedlegg 1

Respondenter

Regionale miljøvernmyndigheter

Trine Johnson, Nordland Fylkeskommune
Kristin Dahle Selvik, Fylkesmannen i Oslo og Akershus
Dag Bjørnland, Byantikvaren i Oslo
Åse Richter, Fylkesmannen i Østfold

Statlige ansvarlige myndigheter

Bård Dagestad, Bergvesenet
Asle Selfors, Norges vassdrags- og energidirektorat

Kommunale ansvarlige myndigheter

Kari Elisabeth Paulsen, Trondheim kommune
Anna Høiby, Oslo kommune
Jo Fougli, Stavanger kommune
Olav Backe-Hansen, Skien kommune
Rolf Knudsen, Bergen kommune

Vedlegg 2

Liste med spørsmål stilt til respondentene

1. Virker §4 relevante i forhold til det å fange opp tiltak med vesentlige virkninger? Er det andre kriterier som burde vært anvendt i stedet eller i tillegg?
2. Oppfattes entydighet ved kriteriene som problematisk eller hensiktsmessig?
3. Der det er skjønn knyttet til kriteriene, oppfattes dette som problematisk eller som hensiktsmessig?
4. Har det vært vanskelig å ta stilling til § 4 på grunn av manglende kunnskaper om *tiltaket*?
5. Har det vært vanskelig å ta stilling til § 4 på grunn av manglende kunnskaper om miljø-, plan- eller vernestatus i området tiltaket er planlagt lokalisert?
6. Har det vært vanskelig å ta stilling til § 4 på grunn av manglende kunnskaper om miljøvirkninger?
7. Hvor enkelt er det å fatte beslutninger etter kriteriene (anvendbarhet)?
8. Har det skjedd at andre faktorer har påvirket eller overstyrt vurderinger av § 4 kriterier, og at myndigheter som er satt til å uttale seg i forhold til § 4 legger vekt på andre forhold enn det forutsettes gjennom regelverket? Ser man at myndigheter innstiller til KU-plikt uten å begrunne dette direkte i § 4?
9. Hvordan fungerer det å hente inn uttalelse fra miljøvernmyndighetene?
10. Har det vært saker der § 4 er blitt oversett, enten fordi man har valgt å pålegge KU-plikt uavhengig av om tiltaket omfattes av slike kriterier eller ikke, eller av andre grunner?
11. Er det andre plansaker for tiltak som burde vært konsekvensutredet, men som ikke er fanget opp?
12. Hvordan har veilederen om § 4 fungert?
13. Ser du en sammenheng som går ut på at desto mer entydige kriteriene er, desto oftere brukes kriteriene.
14. Hvordan ser du på utsiktene til å skulle få en § 4-tilnærming til utvelgelsen av planer med vesentlige virkninger, innenfor forslaget til Planlovutvalget?