



DET KONGELIGE
MILJØVERNDEPARTEMENT

FYLKESMANNEN I VESTFOLD	
SAKSNR:	4/6182-1
07 OKT 2011	
ARKIV:	420.0
AVD:	Nplsm
SAKSB:	Pott

Fylkesmennene

Kopi: EBL
PAA

Deres ref

Vår ref
201102781-/KNO

Dato 06 OKT. 2011

Naturmangfoldloven og plan- og bygningsloven - krav til saksbehandling, dokumentasjon og vurderinger i plansaker og andre enkeltsaker

Både naturmangfoldloven og plan- og bygningsloven stiller særskilte krav til saksbehandling, dokumentasjon og vurdering av planer og tiltak etter plan- og bygningsloven. Plan- og bygningslovens krav er tematisk mer generelle og omfatter miljø og samfunn, mens naturmangfoldlovens krav er knyttet til økosystemer, naturtyper og arter (naturmangfold). Kravene i naturmangfoldloven må ses i sammenheng med de krav som følger av plan- og bygningsloven, slik at oppfyllelse av lovenes krav i størst mulig grad samordnes og synliggjøres i planvedtak. Omtalen av naturmangfoldloven må avpasses forholdene i den enkelte sak.

Fylkesmennene, sammen med Direktoratet for naturforvaltning, har et særskilt ansvar for å veilede, bistå og lære opp kommunene i bruken av naturmangfoldloven i saker etter blant annet plan- og bygningsloven. Fylkesmennene skal også påse at vurderinger og vektlegging er gjennomført og synliggjort i de sakene som oversendes Miljøverndepartementet, og fylkesmannens vurderinger bør framgå av oversendelsesbrevet til departementet.

Vedlagt følger en nærmere redegjørelse for kravene til dokumentasjon og vurdering i henhold til naturmangfoldloven og hvordan disse kan samordnes med kravene etter plan- og bygningsloven.

Kravene til saksforberedelse, dokumentasjon og vurderinger i naturmangfoldloven

Naturmangfoldloven gjelder i alle saker som berører økosystemer, naturtyper og arter og stiller særskilte krav til saksforberedelse, dokumentasjon, vurderinger og vektlegginger i alle planer og tiltak som berører naturmangfold, jf. kapittel II Alminnelige bestemmelser om bærekraftig bruk.

Naturmangfoldloven kapittel II kommer inn i alle saker der det fattes vedtak etter plan- og bygningsloven som berører naturmangfold. Dette omfatter både regionale planer, kommuneplaner, reguleringsplaner og enkeltsaker. Naturmangfoldloven skal også legges til grunn i arbeidet med regionale og kommunale planstrategier.

Naturmangfoldloven har i plansaker og andre enkeltsaker etter plan- og bygningsloven betydning for

- 1) Tilretteleggingen av beslutningsgrunnlaget knyttet til naturmangfold
- 2) Avveiningen som finner sted ved planvedtak og andre enkeltavgjørelser

Naturmangfoldloven gir ikke signaler om et bestemt innhold i de avgjørelser som forvaltningen treffer, men sier hvilke vurderinger man er pliktig til å gjøre der beslutninger berører naturmangfold.

Naturmangfoldloven og plan- og bygningsloven stiller krav som samlet sett må oppfylles i den enkelte sak. Bestemmelsene i naturmangfoldloven og plan- og bygningsloven er delvis overlappende, samtidig som naturmangfoldloven supplerer og tydeliggjør kravene for arter, naturtyper og økosystemer.

For naturmangfoldlovens del vises det til at vurderingen og vektleggingen av prinsippene i §§ 8-12 skal framgå av beslutningen som berører naturmangfold, jf. naturmangfoldloven § 7. Det bør også synliggjøres hvordan saken påvirker muligheten for å nå forvaltningsmålene for naturtyper og arter i naturmangfoldloven §§ 4 og 5.

Kravene til saksforberedelse, dokumentasjon og vurderinger i plan- og bygningsloven

Det framgår av formålsbestemmelsen i plan- og bygningsloven § 1-1 at planleggingen skal legge vekt på langsiktige løsninger, og at konsekvenser for miljø og samfunn skal beskrives. Det følger av plan- og bygningsloven § 4-1 at det kreves planprogram for alle regionale planer og kommuneplaner, og for reguleringsplaner som kan ha vesentlige virkninger for miljø og samfunn. Av § 4-2 framgår det at alle planer skal ha en beskrivelse av planens formål, hovedinnhold og virkninger. Dette innebærer at konsekvensene av planen skal synliggjøres i planbeskrivelsen, og vurderinger og vektlegging skal framgå av planvedtaket. For nærmere angitte planer skal planbeskrivelsen gi en særskilt vurdering og beskrivelse – konsekvensutredning – av planens virkninger for miljø og samfunn.

Interesseavveiningen ved beslutninger etter plan- og bygningsloven

Alle planvedtak etter plan- og bygningsloven bygger på en interesseavveining. Hvilken vekt prinsippene i §§ 8 - 12 i naturmangfoldloven, sammen ved forvaltningsmålene i §§ 4 og 5, blir tillagt i denne avveiningen, avhenger av hvilke naturmangfoldverdier som finnes, i hvilket omfang de vil bli berørt og av andre hensyn i saken. For å sikre mest mulig ensartet forvaltning i tråd med prinsippene, kreves det i § 7 i naturmangfoldloven at vurderingen og vektleggingen av prinsippene skal framgå av beslutningen. Det innebærer en plikt til å synliggjøre hvordan prinsippene er vurdert i den enkelte sak, i hvilken grad de er relevante, og hvilken vekt de er tillagt. Dersom planvedtaket berører naturtyper som er truet eller nær truet på Norsk rødliste for naturtyper 2011, verdifulle naturtyper Norge har et særlig ansvar for, truede eller nær truede arter på Norsk Rødliste for arter 2010 eller verdifulle arter Norge har et særlig ansvar for, skal prinsippene i §§ 8-12 tillegges større vekt.

Naturmangfoldlovens krav må tilpasses forholdene i saken

Naturmangfoldloven har en del standardkrav som må oppfylles for alle beslutninger som berører naturmangfold, men omfanget av dokumentasjon, vurdering og vektlegging må tilpasses forholdene i den enkelte sak. Det betyr at jo mer og verdifullt naturmangfold som berøres, desto grundigere må saken vurderes etter loven. Og motsatt, der saken i liten grad berører naturmangfold eller naturmangfoldet som berøres ikke har stor verdi, vil man kunne omtale virkningen for naturmangfold på en enklere måte. Minimumskravene i lovens kapittel II skal alltid være oppfylt.

Naturmangfoldloven § 7 er en saksbehandlingsregel om begrunnelsesplikt på linje med saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven. Mens forvaltningsloven ivaretar søkers interesser, ivaretar naturmangfoldloven § 7 naturmangfoldet. Derfor gjelder begrunnelsesplikten etter § 7 alltid, også ved positive vedtak for søkeren, dersom beslutningen berører naturmangfoldet. Unnløstelse av å oppfylle kravene er å anse som en saksbehandlingsfeil som i visse tilfeller kan føre til at vedtaket blir ugyldig.

Planmyndighetenes ansvar

Det er i utgangspunktet planmyndigheten som har ansvar for at hensynet til naturmangfold og kravene i naturmangfoldloven kapittel II blir ivaretatt i planutforming og planbehandling. Det innebærer blant annet at data og dokumentasjon om økosystemer, naturtyper og arter, antatte virkninger av planen på naturmangfoldet, alternativ lokalisering, samlet belastning og avbøtende tiltak, i nødvendig grad bør inngå tidlig i planarbeidet. Der det er krav om planprogram skal disse forholdene tas inn som tema i planprogrammet i nødvendig grad, og konsekvensene for naturmangfoldet skal framgå av planbeskrivelsen. For planer som omfattes av forskrift om konsekvensutredninger, må kravene i naturmangfoldloven for arter, naturtyper og økosystemer, alternativ lokalisering, samlet belastning m.v. sees på som en tydeliggjøring og konkretisering av kravene i forskriften. Konsekvensutredningen skal gi et tilfredsstillende grunnlag for å vurdere og vektlegge bestemmelsene i naturmangfoldloven §§ 8 til 12, jf. naturmangfoldloven § 7.

Embetsoppdraget til fylkesmennene

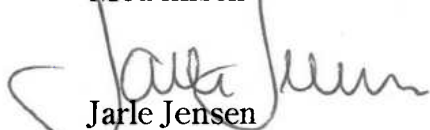
Det framgår av embetsoppdraget at fylkesmennene skal påse at naturmangfoldlovens krav til saksbehandling, herunder kapittel II, blir ivaretatt i plansaker og enkelttiltak etter plan- og bygningsloven. Videre står det at fylkesmennene har et særskilt ansvar for opplæring av kommuner og fylkeskommuner i naturmangfoldloven. Det er videre viktig at fylkesmennene deltar i regionale planfora og gir innspill tidlig i planprosessene, og påser at planer og tiltak oppfyller naturmangfoldlovens krav.

Overgangsbestemmelsen i naturmangfoldloven

Naturmangfoldloven har ingen overgangsbestemmelser. Dersom vurderingene etter naturmangfoldloven kap. II ikke er gjort når en innsigelsesak oversendes fra kommunen til fylkesmannen, må fylkesmannen sørge for at de er innarbeidet når saken sendes over til departementet. Dette gjelder også der plansaken er startet opp og/eller kommunen har fattet beslutning før 1. juli 2009. Dette vil også gjelde klagesaker som oversendes Miljøverndepartementet for endelig avgjørelse.

Miljøverndepartementet ber om at videre spørsmål som berører dette temaet rettes til Direktoratet for naturforvaltning.

Med hilsen


Jarle Jensen
ekspedisjonssjef


Bjørn Casper Horgen
avdelingsdirektør

Kopi:
Kommunene
Fylkeskommunene
Direktoratet for naturforvaltning

Vedlegg 1

Vedlegg:

Nærmere om hvordan gjøre vurderingene og synliggjøre disse i plansaker

Det vil komme flere veiledere om naturmangfoldloven som er relevante for planbehandlingen. Videre vil det komme en ny veileder om konsekvensutredning av overordnede planer, der naturmangfold vil omtales.

Det følgende er en huskeliste for kommunal planlegging:

Naturmangfoldloven § 8 om kunnskapsprinsippet:

Denne kunnskapen skal primært baseres på eksisterende og tilgjengelig kunnskap, både vitenskapelig og erfaringsbasert, og legges til grunn tidlig i planprosessen. Det skal framgå om kravene til kunnskapsgrunnlaget er oppfylt. Dette har betydning for anvendelsen av de øvrige prinsippene.

Sentrale tema	Kilder på Internett
Hvilke økosystemer, naturtyper eller arter berøres av planen?	Direktoratet for naturforvaltning WMS
Hvilke effekter vil planen ha på økosystemer, naturtyper og arter?	
Hvordan er tilstanden for de aktuelle økosystemer, og utviklingen i antall lokaliteter av naturtypene og bestandene på landsbasis og på stedet, jf. blant annet naturindeksen?	Naturindeks for Norge
Foreligger det faglige rapporter og utredninger om naturmangfold i det aktuelle planområdet, skal denne informasjonen brukes.	
Foreligger det erfaringsbasert kunnskap (fra lokalsamfunnet, kommuner og andre myndigheter) om det aktuelle planområdet, skal denne informasjonen brukes. Foreninger og organisasjoner besitter ofte mye kunnskap.	Norsk Botanisk Forening Norsk Zoologisk Forening Norsk Ornitologisk Forening
Vil planen påvirke truede og nær truede arter på Norsk rødliste for arter 2010?	Rødlista og artsportalen
Vil planen påvirke truede og nær truede naturtyper på Norsk rødliste for naturtyper 2011?	Naturtypebasen
Vil planen påvirke utvalgte naturtyper eller prioriterte arter?	Rødlista og artsportalen Naturtypebasen
Vil planen påvirke verneområder, nærområder til	Naturbase

verneområder, marint beskyttede områder eller vernede vassdrag (jf. verneplan for vassdrag)?	<u>Direktoratet for naturforvaltning WMS</u>
Vil planen påvirke tilstanden i vannforekomster?	<u>Vannmiljø</u>
Vil planen påvirke utvalgte kulturlandskap?	<u>Naturbase</u>
Vil planen påvirke miljøregistreringer i skog?	<u>Miljøregistrering i skog</u>
Vil planen påvirke inngrepsfrie naturområder (INON)?	<u>INON i Norge</u>
Vil planen påvirke områder eller naturtyper som er spesielt verdifulle for naturmangfold?	<u>Naturbase</u>
Er det kunnskapsmangel?	
Hva er det vi eventuelt mangler kunnskap om?	

Dette må ses i sammenheng med kravene i plan- og bygningsloven § 4-2 første og annet ledd (Planbeskrivelse og konsekvensutredning).

Det følger blant annet av første ledd at alle planer etter loven skal beskrive planens formål, hovedinnhold og virkninger. Dette gjelder uansett planens omfang og betydning. Regelen er i samsvar med alminnelige forvaltningsrettslige regler om krav til sakens opplysning og begrunnelse for et forvaltningsvedtak. Dette omfatter også virkninger for og begrunnelser knyttet til naturmangfold.

Etter annet ledd om konsekvenser for nærmere bestemte planer, jf. forsk. 26. juni 2009 nr. 855 om konsekvensutredninger, Vedlegg III. Rammer for krav til innhold i konsekvensutredningen, første ledd bokstav b skal det gis en beskrivelse og vurdering av virkningene på "naturens mangfold (dyre- og planteliv)". I samme forskrifts § 9 første ledd tredje og fjerde punktum følger det også at "Konsekvensutredningen skal ta utgangspunkt i foreliggende kunnskap og nødvendig oppdatering av denne. Der hvor slik kunnskap ikke foreligger om viktige forhold skal det i nødvendig grad innhentes ny kunnskap".

Videre vises det til plan- og bygningsloven § 1-1 fjerde ledd annet punktum siste alternativ (Lovens formål) som sier at "konsekvenser for miljø og samfunn skal beskrives". Dette omfatter også naturmangfold.

Det er viktig at beskrivelsene og vurderingene av kunnskapsgrunnlaget knyttet til naturmangfold etter plan- og bygningsloven og naturmangfoldloven gjøres samlet der det er naturlig.

Naturmangfoldloven § 10 om prinsippet om samlet belastning:

- Hvilke eksisterende tiltak eller bruk utgjør en påvirkning på økosystemer, naturtyper og arter?
- Hvilke framtidige tiltak og bruk i økosystemet som man har oversikt over kan utgjøre en påvirkning på naturtyper og arter?
- Hva vil den samlede belastningen (effekten) av planen være, det vil si eksisterende tiltak og bruk, planforslaget og framtidige tiltak og bruk?
- Mangler vi kunnskap om virkningen (effekten) av planens samlede belastning for økosystemer, naturtyper og arter?

Dette må ses i sammenheng med kravene etter blant annet plan- og bygningsloven § 4-2 første ledd (Planbeskrivelse og konsekvensutredning) om "planens forhold til rammer og retningslinjer som gjelder for området", og § 4-2 annet ledd om konsekvensutredninger for nærmere bestemte planer, jf. forsk. 26. juni 2009 nr. 855 om konsekvensutredninger, Vedlegg III. Rammer for krav til innhold i konsekvensutredningen, annet og fjerde ledd om samvirke mellom ulike påvirkninger og tiltakets "kumulative karakter i forhold til andre gjennomførte og planlagte tiltak".

Det er viktig at beskrivelsene og vurderingene av samlet belastning knyttet til naturmangfold etter plan- og bygningsloven og naturmangfoldloven gjøres samlet der det er naturlig.

Naturmangfoldloven § 9 om føre-var-prinsippet:

- Selv om man har innhentet kunnskap slik det kreves etter § 8, kan det være at denne kunnskapen ikke er tilstrekkelig til å vite hvilke virkninger beslutningen har for naturmangfold. Føre-var-prinsippet i § 9 kommer da til anvendelse.
- Prinsippet medfører at forvaltningen ved sin beslutning skal ta "sikte på å unngå mulig vesentlig skade på naturmangfoldet."
- Prinsippet skal vektlegges mer desto mer usikkerhet det er om virkningen av beslutningen på naturmangfoldet. Og desto mer sikker kunnskap man har om virkningene på naturmangfoldet, jo mindre vekt får prinsippet
- Selv der det ikke er tilstrekkelig kunnskap om økosystemer, naturtyper og arter og virkningene av planen på disse skal fylkesmannen ut fra sin faglige vurdering og kunnskap om området søke å angi sannsynligheten for å påvirke verdifullt naturmangfold og effekten av planen på disse verdiene.

Naturmangfoldloven § 11 Prinsippet om at kostnadene ved miljøforringelse skal bæres av tiltakshaveren:

- Kostnader ved å hindre eller begrense skade innbefatter alle kostnader ved forebyggende eller gjenopprettende tiltak. I dette kan det også ligge kostnader med å fremskaffe kunnskap.
- Kostnader for å hindre eller begrense skade kan også være kostnader ved overvåking av miljøtilstanden der en tillatt virksomhet finner sted og som den kan ha effekt på.

Naturmangfoldloven § 11 er ikke en selvstendig påleggshjemmel. I plansaker følger hjemmel blant annet av plan- og bygningsloven § 11-9 nr. 8 (Generelle bestemmelser til kommuneplanens arealdel), § 12-7 nr. 12 (Bestemmelser i reguleringsplanen) og § 14-5 (Kostnader) om konsekvensutredninger. Der man er i tvil om hvor langt hjemmelen i plan- og bygningsloven går, vil naturmangfoldloven § 11 tydeliggjøre muligheten til å utrede eller klargjøre konsekvenser for naturmangfold og til å sette eventuelle vilkår knyttet til naturmangfold.

Naturmangfoldloven § 12 Prinsippet om miljøforsvarlige teknikker og driftsmetoder:

- Hvilke alternative lokaliseringer for tiltaket er vurdert, og hva er konsekvensene for naturmangfoldet for disse alternativene.

Dette ses i sammenheng med kravene i § 4-1 annet ledd første punktum (Planprogram) om "hvilke alternativer som vil bli vurdert og behovet for utredninger".

Dette må også vurderes etter blant annet plan- og bygningsloven § 4-2 annet ledd (Planbeskrivelse og konsekvensutredning) om konsekvensutredninger for nærmere bestemte planer, jf. forsk. 26. juni 2009 nr. 855 om konsekvensutredninger, Vedlegg III. Rammer for krav til innhold i konsekvensutredningen, sjette ledd om "hvilke alternativer som er vurdert".

Videre sier § 11-11 nr. 1 og 2 (Bestemmelser til arealformål etter § 11-7 nr. 5 og 6) at det i arealplanen kan gis bestemmelser om lokalisering av bygninger og anlegg til landbruk og reindrift og til lokalisering av spredt bolig-, fritids- eller næringsbebyggelse og annen bebyggelse.

Det er viktig at beskrivelsene og vurderingene av alternative lokalisering etter plan- og bygningsloven og naturmangfoldloven gjøres samlet der det er naturlig.