



DET KONGELIGE
MILJØVERNDEPARTEMENT

Fylkesmennene

Deres ref

Vår ref
201102781-/KNO

Dato
06.10.2011

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. Unnlattelse 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