senter for teknologi og samfunn

STS

Jan Grande

# "Bedre føre var, enn etter snar" -

# om planlegging og miljøkonsekvens-utredninger

STS-arbeidsnotat 7/97

ISSN 0802-3573-143

arbeidsnotat
working paper

senter for teknologi og samfunn
norges teknisk-naturvitenskapelige universitet
7055 dragvoll
tlf: +47 73 59 17 88 / fax: +47 73 59 15 27

norwegian university of science and technology
centre for technology and society
n-7055 dragvoll, norway

# "Bedre føre var, enn efter snar"

## Om planlegging og miljøkonsekvensutredninger

De siste 20-30 år er vi i økende grad blitt klar over omfanget og betydningen av menneskeskapte skader på miljøet. Dermed har det naturlig nok oppstått nye spørsmål om hvordan vi skal greie å begrense og forhindre slike skader. Å forsøke å løse slike problemer er blitt et offentlig ansvarsområde, noe som igjen har ført til at det er utformet og utprøvd ulike virkemidler som skal bidra til å fremme hensynet til miljøet. I denne artikkelen skal jeg se nærmere på hvordan pålegget om konsekvensutredninger i plan- og bygningsloven er tenkt å virke som et instrument eller virkemiddel i så måte.

Vi vet alle at miljøproblemer utvikles over tid. Handlingsvalg som gjøres i dag vil ofte få resultater for miljøet en gang i fremtiden. Av den grunn synes det fornuftig å finne ut tidlig hvilke konsekvenser ulike handlingsvalg kan få, for å se om det eksisterer alternative valg som er mindre skadelig for miljøet. En slik klarlegging av hva vi ønsker, hvilke mål vi har og hvordan vi kan nå disse målene, dreier seg i videste forstand om *planlegging*.

I utgangspunktet skulle vi tro at hvis vi var i stand til å fastslå hvilke inngrep i miljøet som skapte skader, så kunne vi også ganske enkelt forby slike inngrep. Erfaringene fra dette feltet har imidlertid vist oss at fullt så enkelt er det ikke. Det må forhandles om hva som skal regnes for alvorlige skader, hva vi skal betrakte som årsaken til disse og hvordan og hvem som skal ta konsekvensene. Slike forhandlinger kan være deler av planleggingsprosesser.

Skader på miljøet blir i stigende grad sett på som et overnasjonalt og globalt problem. Fenomen som for eksempel drivhuseffekt og osonhull er også forstått som konsekvenser av summen av mange mindre og mer avgrensede handlinger. Denne innsikten ligger for eksempel bak slagord som "tenke globalt, handle lokalt". Dette er med på å understreke at vi ikke utelukkende kan se på lokale konsekvenser av våre handlinger i forhold til miljøet. Vi må også fokusere på konsekvenser innenfor et større område. Et resultat av det er blant annet internasjonale avtaler om reduksjoner av $CO_2$-utslipp som baserer seg på nasjonale "kvoter" eller grenseverdier for utslipp. Planlegging kan altså også betraktes som en måte å implementere slike globale perspektiver i en lokal kontekst.

Å håndtere miljøproblemer handler derfor om å håndtere komplekse problemer fulle av potensielle motsetninger. Slike motsetninger (mellom det globale og det lokale, mellom ulike forståelser og interesser) må på en eller annen måte forenes eller forhandles gjennom de offentlige virkemidler som blir brukt. Hvordan er det mulig å greie noe slikt? Én ting er å sette opp langsiktige mål for en nasjonal og internasjonal miljøpolitikk. Én helt annen, og langt mer komplisert og vanskelig oppgave, ligger i

det å realisere disse målene gjennom en planlegging som må ta stilling til hvordan slike mål kan nås. Det er et av forsøkene på å implementere slike mål jeg skal se på her.

Da FNs *Verdenskonferanse for miljø og utvikling* ble avholdt i New York i juni 1997, forelå det en kort redegjørelse fra Utenriksdepartementet om hva norske myndigheter hadde gjort for å nå de miljøpolitiske mål som ble satt under den forrige verdenskonferansen i Rio i 1992.[1] Disse målene ble da spesifisert i en 300-siders handlingsplan for miljøet i det 21. århundre, også kalt *Agenda 21*.

A-21 påla de enkelte land å arbeide mot et bredt og lokalt engasjement i miljøspørsmål. Dette ble begrunnet med at folk flest, både som borgere og konsumenter, har en viktig rolle å spille, både i forhold til å identifisere eksisterende behov og for å finne mulige løsninger på eksisterende og framtidige miljøproblemer.

Redegjørelsen fra UD beskrev hvordan norske myndigheter hadde blant annet lagt vekt på å utvikle virkemidler som tok sikte på å forhindre og forebygge miljøskader, i stedet for å reparere i ettertid. Her mente myndighetene at befolkningens engasjement kunne spille en svært viktig rolle:

> *"An active and conscious commitment to sustainability on behalf of the population is likely to become even more important as the next generation of environmental policy instruments are increasingly expected to focus on measures aimed at prevention rather than reparation."*[2]

I stortingsmelding nr.58 (1997-98), *Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling*, beskriver Miljøverndepartementet virkemidler rettet inn mot forebygging nærmere. Her blir det fremhevet at én av måtene å gjøre dette på, ville være å bygge miljøhensynet inn som et grunnleggende premiss i landets planleggings- og beslutningssystem.[3] Departementet anså videre at flere av landets viktigste miljøproblemer kan knyttes til hvordan landets arealer blir disponert. Derfor var den norske *plan- og bygningsloven* (PBL) pekt ut til å være et av de viktigste redskapene i en fremtidig miljøvernpolitikk rettet mot forebygging, heter det videre i denne stortingsmeldingen.[4]

PBL angir hvordan offentlig fysisk planlegging på nasjonalt, fylkeskommunalt og kommunalt nivå skal samordnes. Et av de sentrale elementer i denne loven, er det før nevnte pålegget om *konsekvensutredninger* (KU), som ble satt i kraft i 1990. I korthet går dette pålegget ut på at samfunnsmessige og miljømessige virkninger av store eller konsekvensrike utbyggingsprosjekt skal utredes. Samtidig skal offentlige miljøforvaltningsorganer og berørte parter gis anledning til å uttale seg om disse utredningene. Den informasjon som da skaffes til veie er igjen ment å påvirke planleggingsprosessen, og vil deretter utgjøre en del av beslutningsgrunnlaget når utbyggingsplanene skal godkjennes. Vi ser altså at slike konsekvensutredninger inneholder flere trekk som likner på de "annengenerasjons miljøvirkemidler" som det ble vist til.

For å kaste et lys på hvordan miljøpolitiske mål er blitt forsøkt implementert gjennom offentlige virkemidler, vil jeg i denne artikkelen se nærmere på hvilken rolle

---

[1] UDs redegjørelse på http://www.un.org/dpcsd/earthsummit/norway-cp.htm.

[2] UDs redegjørelse, innledninga, se ovenfor.

[3] St.meld. nr.58 (1997-98), *Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling*, s.25.

[4] Ibid., s.25.

planleggingen er ment å spille i denne sammenheng, da også med et spesielt blikk rettet mot KU-bestemmelsene. Jeg skal først se nærmere på innholdet i disse, for deretter gå over til i hvilken sammenheng de ble til og hvordan de ble forstått. Disse bestemmelsene hentet vesentlig inspirasjon fra liknende lovgivning i USA, og jeg kommer blant annet til å bruke amerikanske forhold som et speil for min framstilling.

Det kan videre være fruktbart å se på debatten fram til vedtaket av KU-bestemmelsene i sammenheng med ulike planleggingssyn eller -forståelser generelt. Dette har sammenheng med at da debatten omkring de norske KU-bestemmelsene ble startet på slutten av 1970-tallet, skjedde det som en del av, eller i tilknytning til en større debatt omkring planleggingssystemet som helhet.

Historien om de norske KU-bestemmelsene kan sies å starte med framlegget til ny planleggingslov i 1977.[5] I dette framlegget ble det foreslått å samle alle planbestemmelsene i lovverket i en egen planlov. Her kom erfaringene med den gamle bygningsloven fra 1965 til å spille en stor rolle. Dette forslaget til ny planleggingslov inneholdt også bestemmelser om "undersøkelsesplikt for bruksendring som kan få vesentlige følger for natur og omgivelser", på den tiden kalt konsekvensanalyser.[6]

Veien fram mot vedtaket av norske KU-bestemmelser skulle altså ta hele 13 år. Jeg kommer her til å fortelle denne historien i 3 akter: Debattene omkring planleggingsloven i 1981, ny plan- og bygningslov i 1985 og det endelige vedtaket av KU-bestemmelsene i 1989. I USA ble føderale konsekvensutredninger lovfestet så tidlig som i 1969, og i årene etterpå ble liknende bestemmelser vedtatt i flere av de såkalte industrialiserte land.[7] Derfor kan det være interessant å se på hvorfor Norge, som i løpet av de siste 10-15 år har profilert seg som et av de førende land innen miljøområdet, akkurat her kom sent i gang.

Bakteppet for min fortelling kommer til å være de ulike forståelser av planleggingens problemer, innhold og oppgaver som kom fram i den faglige og politiske debatten omkring framlegget til ny planleggingslov på slutten av 70- og begynnelsen av 80-tallet.

Forenklet kan vi si at vi hadde en faglig debatt som på den ene siden ble representert av et planleggingssyn som vektla planlegging som en ekspertbasert virksomhet, på den andre siden et (nytt) syn på planlegging som la vekt på planlegging som en sosial læreprosess som la større vekt på åpenhet og deltakelse. Parallelt med dette utspilte det seg en politisk debatt der planlegging enten ble sett på som unødvendig ressurskrevende og frihetsbegrensende, eller som et nødvendig styringsredskap for å virkeliggjøre politiske mål.

I historien fram mot de norske bestemmelsene om konsekvensutredninger vil jeg derfor forsøke å se på i hvilken grad disse ulike syn på planlegging og planleggingsforståelsene kom til å prege debatten og få konsekvenser for resultatet i 1989.

[5] NOU 1977:1, *Ny planleggingslov.*

[6] Planleggingslovens § 7, NOU 1977:1, s.68.

[7] Bl.a. Canada i 1973, Australia 1974, Vest-Tyskland 1975 og Frankrike 1976.

# 1. Hva sier konsekvensutredningsbestemmelsene i PBL?

Bestemmelsene om konsekvensutredninger ble føyd til plan- og bygningsloven i 1989 og trådte i kraft året etter.

Tidligere hadde enkelte særlover for arealdisponering og næringsutvikling bestemmelser som gjorde det mulig å kreve at miljø- og samfunnsmessige hensyn ble ivaretatt. Disse bestemmelsene påla imidlertid ikke utbygger å foreta helhetlige konsekvensutredninger. De sa også lite om hvilke virkninger som eventuelt burde klarlegges og på hvilket stadium i planleggingsprosessen dette skulle gjøres.[8]

PBLs generelle formål er å gi regler for hvordan:

> *"Planlegging [... ] skal legge til rette for samordning av statlig, fylkeskommunal og kommunal virksomhet og gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser og om utbygging. Gjennom planlegging og ved særskilte krav til det enkelte byggetiltak skal loven legge til rette for at arealbruk og bebyggelse blir til størst mulig gavn for den enkelte og samfunnet".*[9]

Loven skisserer videre et svært omfattende nasjonalt planleggingssystem; planlegging på ulike nivåer og med ulikt innhold og fokus. Lovteksten understreker hele tiden samordningsproblematikken som ligger i dette systemet, der enkelte planer må utformes og innrette seg etter hverandre. På den andre siden skal planlegging også være et styringsredskap som skal forsøke å implementere politiske og samfunnsmessige mål (gavn) til konkret handling.

Loven legger altså i korthet opp til et planleggingssystem som inneholder en triade som skal fange opp disse ambisjonene: 1) Planlegging som fag, involverer eksperter og byråkrater innenfor offentlig og privat virksomhet. 2) Planleggingen må også forholde seg til en større offentlighet som har interesse av å bli opplyst om eller som engasjerer seg i hvordan det fysiske miljøet skal formes. 3) Og til slutt innbefatter planlegging også beslutninger og målsettinger i det politiske rommet. På den måten utgjør det planleggingssystemet som PBL legger opp til et vidt felt, der kunnskap, interesser og idéer og forestillinger om hvordan vi vil ha det i framtida møtes og brytes.

Videre står det eksplisitt i loven at større eller konsekvensrike tiltak skal gjennomgå en egen konsekvensutredningsprosess. Formålet med disse utredningene skal være å:

> *"... klargjøre virkninger av tiltak som kan ha vesentlige konsekvenser for miljø, naturressurser eller samfunn. Konsekvensutredninger skal sikre at disse virkningene blir tatt i betraktning under planleggingen av tiltaket og når det tas stilling til om, og eventuelt på hvilke vilkår, tiltaket kan gjennomføres."*[10]

Loven legger altså opp til undersøkelser av hvordan tiltaket vil endre det fysiske, biologiske og sosiale miljø. Hensikten med disse undersøkelsene, eller utredningene, er at de skal påvirke utformingen av tiltaket. En ser altså for seg en planleggingsprosess hvor det eksisterer et rom for flere alternative utforminger, der kunnskap om

[8] Ot.prp.nr.75, *Om lov om endringer i plan- og bygningsloven 14.juni 1985 nr.77*, s.19.
[9] Lovens formål, § 2.
[10] PBL's § 33-1 Formålet med konsekvensutredning.

sammenhengen mellom utforming og konsekvens skal gjøre det mulig å velge den beste, eller best mulige, løsningen. Loven sier imidlertid ikke noe om hvordan miljøhensynet skal vektes i forhold til andre hensyn, den sier bare at dette hensynet skal komme med i betraktning så tidlig som mulig i planleggingsprosessen.

Hvilke tiltak, eller utbygginger, som er store eller viktige nok til at de er aktuelle for slike utredninger, er angitt i egne forskrifter til loven. I 1994 ble disse forskriftene endret i tråd med bestemmelsene innenfor EØS-systemet. Nå deles tiltakene inn i to hovedkategorier: tiltak som alltid skal konsekvensutredes (i PBL er disse angitt som vedlegg I til forskriftene) og tiltak som skal vurderes utredet (samme vedlegg II).[11] I forskriftene er det angitt kriterier for begge disse kategoriene.[12]

Loven skisserer videre en utrednings- og godkjenningsprosess som skal følges når tiltaket faller inn under disse kriteriene. Tiltaket skal først og fremst meldes til det fagdepartement eller den myndighet som også er angitt i vedleggene.[13] Denne meldingen fra tiltakshaver (utbygger) skal i hovedsak inneholde en beskrivelse av tiltaket og en foreløpig vurdering av dets konsekvenser for miljø, naturessurser og samfunn. Meldingen skal også inneholde et forslag til videre utredningsprogram. Hensikten med denne meldingen, og behandlingen av den, er å avklare hvilke alternative utforminger av tiltaket som kan være aktuelle og dermed hvilke konsekvenser som skal utredes før tiltaket kan godkjennes.[14]

Meldingen skal legges ut til offentlig ettersyn slik at berørte myndigheter, interesseorganisasjoner og andre interesserte skal få anledning til å uttale seg om alternativ og mulige konsekvenser. På bakgrunn av denne behandlingen, avgjør så fagmyndighetene om det skal gjennomføres en konsekvensutredning (KU), og i så fall om innholdet i denne. Hvis tiltaket besluttes underlagt KU, må det på dette stadiet fastsettes et utredningsprogram i samarbeid med tiltakshaver. Denne utredningen foretas av, eller utføres på tiltakshavers regning.

Når KU-rapporten foreligger, skal den igjen sendes ut på offentlig høring og ettersyn og det skal normalt avholdes et folkemøte hvor rapporten legges fram. Rapporten skal inneholde en oversikt over ulike alternativ og utforminger og konsekvenser for hver av disse. Den skal også inneholde en oversikt over hvordan tiltakshaver har tenkt seg at disse konsekvensene kan begrenses, såkalt avbøtende tiltak.

Hvis KU-rapporten godkjennes, oversendes den beslutningsinnstans som skal gjøre vedtak i den aktuelle saken. Hvis ikke, kan det fra faginnstansen settes fram krav om flere undersøkelser før godkjenning. Loven (PBL) gjør det ettertrykkelig klart at det ikke kan gjøres planvedtak, før utredningsplikten er oppfylt.

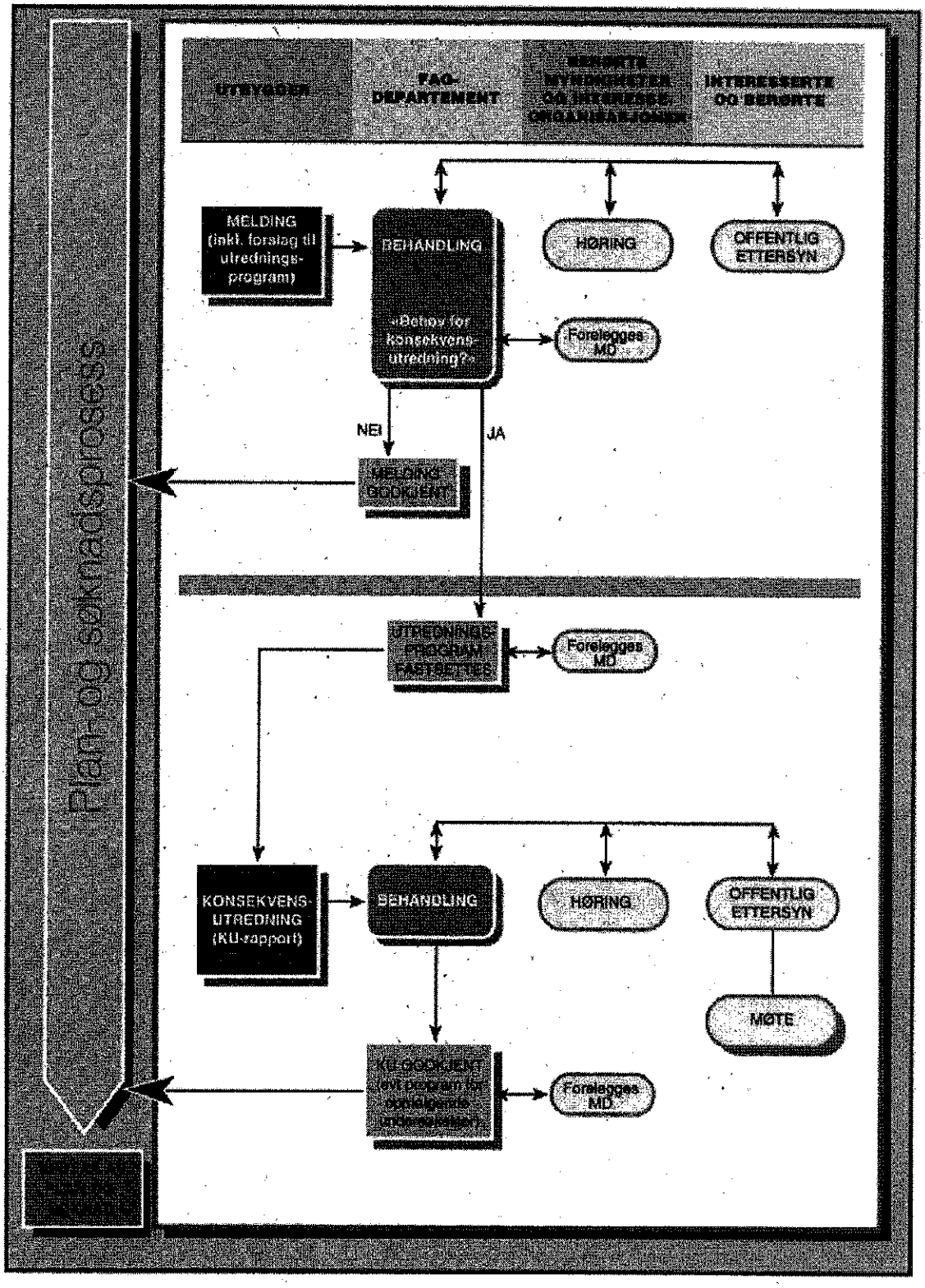
---

[11] Ett bestemt tiltak kan rammes av et pålegg om konsekvensutredning av flere lover: PBL, Forurensningsloven, Vassdragreguleringsloven, Energiloven, Lov om atomenergivirksomhet, Kontinentalsokkeloven m.fl.

[12] Disse kriteriene går bl.a. på størrelse, type eller investeringskostnader. Kriteriene er angitt i MDs veileder T-1169: *Lov 4.august 1995 om endring i lov 14.juni 1985 kap.VII-a konsekvensutredninger.*

[13] F.eks. faller veisaker naturlig nok under Samferdselsdepartementet, private bygg under Nærings- og energidepartementet, off.bygg under Administrasjonsdepartementet. Ellers behandler bl.a. Statens forurensningstilsyn, Norges Vassdrags- og energiverk, Bergvesenet, Luftfartsverket og Direktoratet for naturforvaltning disse meldingene.

[14] Se bl.a. MD's veiledere i KU, T-1009 og T-1015.




*Skjematisk fremstilling av saksgangen for KU-prosessen. Illustrasjon hentet fra Miljøverndepartementets veileder T-1009.*

Bestemmelsene om konsekvensutredning gir dermed ingen direkte føringer i forhold til hvilket alternativ som til slutt skal godkjennes av beslutningsmyndighet. Det er videre verdt å merke seg at selve utredningsprosessen styres av sentrale myndigheter, mens beslutninger om godkjenning ofte foretas på kommunenivå.

Det er altså åpenbart at de norske KU-bestemmelsene hadde til hensikt å endre innholdet i planleggingen som ble utført i forbindelse med store utbyggingsprosjekt. KU-bestemmelsene åpner altså opp for at ny kunnskap om miljøkonsekvenser skal kunne bringes inn i planleggingssystemet og få betydning i utformingen av nye tiltak. Et sentralt moment er også at bestemmelsene prinsipielt åpner opp for en bredere medvirkning fra befolkningen utenfor fag- og beslutningssystemet.

Hvorfor fikk KU-bestemmelsene denne utformingen? Da det norske KU-pålegget ble satt i kraft i 1990, hadde liknende bestemmelser vært praktisert i USA i 20 år. Fra norsk side ble det heller ikke lagt skjul på at USA kunne tjene som et eksempel til etterfølgelse. Det kan derfor være interessant først å se på hvordan det amerikanske KU-systemet ble utformet og hvilke erfaringer de gjorde da bestemmelsene skulle praktiseres.

## 2. Fra opprydding til forebygging

### USAs miljøvernlov (NEPA) av 1969

I innstillingen til ny planleggingslov i 1977 ble det vist til "eksempelet fra De forente stater" og *The National Environmental Policy Act of 1969* (NEPA).[15] NEPA krevde at "ethvert federalt organ [skulle] utarbeide en utredning om miljøvirkningene forut for ethvert større tiltak som kan få betydelige virkninger på kvaliteten av menneskenes omgivelser". Loven ble satt i verk bare noen måneder før det amerikanske føderale miljøverntilsynet (Environmental Protection Agency - EPA), ble etablert. NEPA's bestemmelser om konsekvensutredninger (Environmental Impact Assessment - EIA) gjaldt kun offentlig (føderal) planlegging.[16] Det ble videre opprettet et eget offentlig organ som skulle forestå veiledning og systemutvikling av EIA'ene, *Council on Environmental Quality* (CEQ).

Bestemmelsene om konsekvensutredninger i USA må sees på bakgrunn av framveksten av miljøbevegelsene i løpet av 1960-tallet og en økende bevissthet om forurensningstrusselen. Bl.a. startet Rachel Carsons bok, *The Silent Spring* (1962), en intens internasjonal debatt om faren forbundet med bruk av biocider.[17] På den ene siden handlet dette trolig om en utbredt og voksende bekymring for skadelige effekter av menneskeskapte endringer i miljøet. Erfaringer hadde vist at flere av disse effektene ble oppdaget først i ettertid, og at det derfor var et behov for å vite mer om disse. På

[15] NOU 1977:1 *Ny planleggingslov*, s.30.

[16] NEPAs lovtekst finnes på http://ceq.eh.doe.gov/nepa/regs/nepa/nepaeqia.htm.

[17] Her i landet startet Norsk Zoologisk Forening opp Biocidforeningen i 1964, og omtrent på samme tid markerte Ragnhild Sundby, senere leder i Norsk Naturvernforening, seg som en sterk motstander av bruken av plantevernmidler.

den andre siden kan det også tenkes at slike utredninger kunne demme opp for kritikk og anklager fra en voksende miljøbevegelse.[18]

Alle føderale myndigheter ble i denne loven pålagt å ta i bruk en systematisk og tverrfaglig tilnærming i planlegging og beslutninger som kan ha konsekvenser for menneskenes miljø. Loven sier videre at det bør utvikles metoder og prosedyrer som gjør det mulig å ivareta og vektlegge hensynet til miljø, ved siden av økonomiske og tekniske forhold. For å synliggjøre og dokumentere miljøkonsekvenser må det i slike saker utformes en rapport (Environmental Impact Statement - EIS), som skal inneholde svar på fem spørsmål:

- Miljøkonsekvenser som kan påregnes som et resultat av dette tiltaket
- Konsekvenser som ikke kan hindres hvis tiltaket gjennomføres
- Alternative utforminger av tiltaket
- Forholdet mellom lokal korttidsbruk og hensynet til å opprettholde en langsiktig produksjonsevne
- Konsekvenser som ikke kan rettes opp (såkalte irreversible konsekvenser)

Denne rapporten skal gjøres offentlig tilgjengelig og utgjøre en del av det grunnlagsmateriale som eventuelt skal lede fram mot godkjenning av tiltaket.

CEQs oppgave skulle være å utforme retningslinjer og krav til utredningene, overvåke prosedyrer og praksis, være veileder og løse eventuelle konflikter mellom ulike føderale organer i forbindelse med EIA.

Denne loven produserte et dilemma eller et problem som senere er blitt velkjent: Hvem skal vurdere hva som er "vesentlige konsekvenser" for miljøet, og hvordan skal dette gjøres? Da loven videre påla myndighetene å gjøre utredningene offentlig tilgjengelige, muliggjorde det mobilisering av grupper utenfor planleggings- og beslutningssystemet (i USA kalt Non-Governmental Organizations - NGOs). Relativt tidlig så derfor miljøaktivister NEPA som et redskap for å fremme sine krav om beskyttelse av miljøet.[19] Svært mange av de utredningene som ble foretatt med utgangspunkt i denne loven, ble omstridt og dratt inn i rettssystemet.[20] Selv om mange betraktet disse prosessene som en unødvendig sløsing med ressurser, førte dette også til at det ble startet et arbeid med å avklare og tydeliggjøre konsekvensutredningsbestemmelsene i NEPA.

De rettssakene som ble ført på bakgrunn av denne loven angrep tiltakene hovedsakelig fra tre hold:[21]

- Beslutninger om ikke å utføre utredninger
- Utredningenes kvalitet
- Beslutninger om tillatelse av planlagte tiltak, etter utført utredning

Muligheten for at EIA'ene skulle havne innenfor domstolene, førte i første omgang til at utredningene ble svært omfattende (encyklopediske). Alle muligheter måtte undersøkes, i tilfelle noen skulle bestride utredningene. Naturlig nok ble derfor

[18] Enkelte kritiske røster har til og med gått så lagt som til å se EIA-systemet som et resultat av en stigende arbeidsløshet blant biologer og andre naturvitere.

[19] Glasson, Therivel & Chadvick 1994, s.28 og Vig & Kraft 1994, s.16.

[20] I perioden 1970-1984 ble 1600, eller omtrent 10% av utredningene behandlet i rettssystemet i USA. Nærmere 40% av disse søksmålene igjen, kom fra miljøorganisasjoner (Wathern 1988, s.25).

[21] Glasson et al. 1994, s.28, Orlov 1980.

oppmerksomheten i de første årene etter at NEPA ble satt i verk, rettet mot metodologiske spørsmål. Eksperter og byråkrater måtte skaffe seg kunnskap om hvordan disse undersøkelsene best kunne utføres, samtidig som at det måtte ansettes mengder av fagfolk med nødvendig naturvitenskapelige kompetanse. Fra de sentrale myndigheters side, ble dette noe akutte kunnskapsbehovet forsøkt dekket ved at det ble distribuert håndbøker som ga detaljerte anvisninger om hvilke forhold som kunne, eller skulle, undersøkes.[22]

Erfaringene i løpet av 70-tallet medførte at det etterhvert ble produsert flere og mer spesifikke retningslinjer for hvordan bestemmelsene i NEPA skulle forstås. CEQ, som hadde ansvaret for å evaluere bestemmelsene i NEPA, kom i 1978 med flere endringer i loven som blir betraktet som betydningsfulle. Først og fremst ble det lagt vekt på å begrense omfanget av utredningene og rapportene. Begrepet "scoping" ble introdusert som en metode som kunne bidra til dette. Scoping skulle gjøre det mulig å avgrense hvilke konsekvenser som kan være vesentlige for hvert enkelt tiltak, i motsetning til undersøkelser bygd på lister over alle mulige konsekvenser. Metodisk besto dette i at det skulle skje en informasjonsutveksling mellom utredere, eksperter og berørte parter (lokalbefolkning og NGOs). Derfor ble det også viktig at utredningene la vekt på det tverrfaglige aspekt.[23] Videre la de reviderte amerikanske bestemmelsene i 1978 opp til at EIA'ene skulle få større betydning når hvert prosjekt skulle vurderes.

Endringene av bestemmelsene i USA signaliserte at konsekvensutredningenes første fase, med vekt på metodeutvikling, var over, og at det heretter ble lagt større vekt på prosedyrale forhold ved utrednings- og planleggings- og beslutningsprosessene.

Det norske forslaget om konsekvensutredningsbestemmelser kom altså på et tidspunkt hvor det nordamerikanske systemet var under revisjon. 70-tallet hadde i USA vært et tiår med meget sterk ekspansjon innenfor miljøområdet; både institusjonelt, faglig og lovmessig. Kritikere hevdet at dette var en overekspansjon, basert på en bølge av entusiasme for miljøvern og sterk tiltro til offentlig styring og kontroll.[24] Dette hadde ført til at lovgivning og byråkrati på området hadde blitt for kompleks og uoversiktlig, både for de som skulle forvalte disse bestemmelsene og for næringslivet:

> *"...the legislation of the 1970s overestimated the speed with which new technologies could be developed and applied. The laws underestimated compliance costs and the difficulty of writing standards for hundreds of major industries."*[25]

Denne kritikken mot byråkrati og offentlig styring ble en av de store kampsakene til høyresiden i USA, en høyreside som opplevde økende støtte i denne perioden. Etter oljekrisen i 1974 hadde de fleste vestlige, industrialiserte land gjennomgått en økonomisk nedgangsperiode, med synkende offentlige og private inntekter. Dette skapte etter hvert et krav om bedre effektivitet, færre reguleringer og et større spillerom for næringslivet. Denne kritikken rammet også miljøforvaltningen.

---

[22] Wathern 1988, s.4.
[23] Ibid., s.26
[24] Vig & Kraft 1994, s.17
[25] Ibid., s.17.

8-års erfaringer i USA med EIA hadde altså vist at introduksjonen av dette miljøpolitiske verktøyet ikke hadde vært uproblematisk. Selv om det ble lagt vekt på å utføre "faglig forsvarlige" utredninger, ble både utredningene selv, og de beslutninger som ble tatt på bakgrunn av utredningene, gjenstand for strid. Da NEPA ga anledning til å prøve disse vedtakene innenfor rettssystemet, kunne dette også være en effektiv måte å forsinke, og i enkelte tilfeller forhindre, omstridte utbyggingsprosjekt. Samtidig forsøkte utrederne å forebygge slike søksmål ved å utføre svært omfattende utredninger som skulle dekke opp for alle eventuelle senere krav om flere og bedre utredninger.

Bakgrunnen for revurderingen av EIA-systemet som CEQ utførte i 1978, viser oss at introduksjonen av et slikt offentlig virkemiddel også påvirket handlinger/strategi til de aktører som var involvert. Dette forteller oss at virkningene av EIA-bestemmelsene ikke kan sees isolert fra det samfunn de virket i. Erfaringene fra USA viser oss at et slikt virkemiddel kunne føre til "utilsiktede" eller uforutsette konsekvenser, etter hvert som aktørene (i dette tilfellet planleggere/utredere, utbyggere og NGOer) vant erfaringer med "hva som lønte seg".

Hva betydde det så at det heretter (etter 1978) skulle legges større vekt på EIA'enes prosedyrale forhold? Hvis vi forsøker å se positivt på disse endringene, kunne vi si at EIA-systemet hadde gjennomgått en nødvendig etablerings- og læringsfase med vekt på kompetanseoppbygging innenfor utredningsssystemet. Da systemet var etablert, kunne oppmerksomheten i større grad vendes mot prosedyrene, dvs. prosessen fram mot godkjenning av planene. Innføring av scoping i utredningene kunne i dette perspektivet sees på som en måte å redusere omfanget av utredningene ved at de ble konsentrert om emner som ble ansett for å være vesentlige. Denne argumentasjonen kunne virke innenfor et politisk klima som stilte strengere krav til offentlig effektivitet og redusert byråkrati.

Et mer kritisk syn på disse erfaringene kunne se dette skiftet mer som en taktisk manøver for å styrke effektiviteten i beslutningssystemet. Den ensidige konsentrasjonen rundt EIA'enes faglige aspekt, hadde vist seg ikke å kunne dekke opp for mulige krav om nye utredninger. Den beste måten å forebygge slike konflikter på kunne derfor være å "nøytralisere" motstandere av utbygging gjennom å gjøre disse delaktige i utredningsprosessen. EIA-prosessen kunne dermed også tjene til å bearbeide en eventuell opposisjon.

Vi kan si at erfaringene fra USA hadde vist at EIA-systemet ble utformet fordi 1) myndigheter og planleggere ville vite noe om hvordan store utbyggingsprosjekt påvirket miljøet, og 2) ville forsøke å ta hensyn til denne kunnskapen når prosjektene ble utformet. Et tredje spørsmål viste seg etter hvert å være uløselig knyttet til disse: Hvem visste best hvilke konsekvenser som var vesentlige?

Dette viktige spørsmålet kunne sees på som en trussel mot planleggernes hegemoni som premissgivere og leverandører av grunnlagsmateriale til viktige samfunnsmessige beslutninger. Dette var et spørsmål som ikke bare rammet det nordamerikanske EIA-systemet. På et mer grunnleggende plan dreide dette seg om en kritikk rettet mot all samfunnsplanlegging, også den som ble utført i Norge. Da framlegget til ny norsk planleggingslov forelå i 1977, ble det derfor også starten på en debatt som satte et kritisk lys på hele planleggingssystemet.

## Utkast til ny norsk planleggingslov 1977

Arbeidet med en felles planleggingslov som bl.a. skulle avløse planbestemmelsene i bygningsloven av 1965, ble satt i gang under regjeringen Korvald i 1973. Dette arbeidet resulterte i en utredning som ble sendt ut på høring i 1977 (NOU 1977:1, *Ny planleggingslov*). I mandatet til dette arbeidet, ble det lagt vekt på at målet skulle være en lov som samlet og samordnet alle bestemmelser om offentlig planlegging. Hensikten med denne loven skulle videre være å sikre folkevalgte organer i kommune, stat og fylke avgjørelsesmyndighet og ansvar for planleggingen av ressursforvaltning og utbygging.[26]

Lovutkastet inneholdt de første norske bestemmelser om det som på den tiden ble betegnet som konsekvensanalyser. Som begrunnelse for dette virkemidlet, ble det i utredningen henvist til at "I teknisk utviklede land er prinsippet om konsekvensanalyser som obligatorisk ledd i forberedelsen av større nyskapninger og tiltak kommet stadig sterkere fram".[27] Omtrent samtidig som lovarbeidet ble satt i gang i Norge, hadde en europeisk Ministerkonferanse også tatt opp behovet for slike utredninger fordi "beslutningsprosessen vedrørende forvaltningen av naturmiljøet bør omfatte vurderinger av virkningene av viktige aktiviteter så vel med hensyn på deres miljømessige og sosiale følger som med hensyn til deres økonomiske følger".[28] I EFs handlingsprogram for miljøvernspørsmål fra samme år, het det at: "Virkningene for omgivelsene bør tas med i betraktning på det tidligst mulige tidspunkt i alle tekniske planleggings- og beslutningsprosesser". Disse impulsene fra utlandet hadde ført til at bruk av konsekvensanalyser hadde blitt et tema "I fagkretser og i den alminnelige offentlige debatt...".[29]

Utredningen inneholdt en beskrivelse av hva konsekvensutredningene burde forholde seg til:

- En langsiktig forvaltning av naturressurser
- Vern og utvikling av bosettingsmønster, yrkesliv og livsvilkår
- Vern og utvikling av fysiske og sosiale miljøer
- Medvirkning i planleggings- og beslutningsprosessen
- Belysning av alternative løsninger

Det norske lovforslaget omfattet som sagt, i motsetning til NEPA, både offentlige og private tiltak. Håndhevelse av disse bestemmelsene skulle ligge hos planmyndighetene, dvs. bygningsrådet i kommunene.

I de kommentarer som ble knyttet til forslaget, står det at den vesentligste hensikten "med undersøkelsene er at resultatene skal bli kjent slik at det kan foretas en allsidig vurdering på grunnlag av en åpen og offentlig debatt før slike planer eller tiltak vedtas og settes i verk".[30]

Dette lovframlegget ble behandlet i Stortinget først i 1981 (Innst.O.nr.69 på bakgrunn av Ot.prp.nr.22 1980-81). Inntil da hadde NOU 1977:1 om ny

[26] NOU 1977:1, s.10.
[27] Ibid., s.30.
[28] Ibid., s.31.
[29] Ibid., s.30.
[30] Ibid., s.94.

planleggingslov, vært på en omfattende høringsrunde. Miljøverndepartementet hadde bl.a. hatt møter med fylker og kommuner og fagfolk innenfor planleggingssystemet.

Fram mot stortingsbehandlingen av forslaget til ny planleggingslov, ble det satt i gang en faglig debatt omkring planleggingens innhold og mål. Et felles utgangspunkt i denne debatten var, sett utenfra, om planleggingen etter den nye loven kom til å bli tilpasset de problemer som skulle løses, både nasjonalt og lokalt.

# 3. Planlegging som problem eller problemløser?

## Endringer i planleggingens innhold og mål

Én av de som på denne tiden arbeidet med planlegging og konsekvensanalyser var Rolf H. Jensen, på den tiden dosent ved Institutt for by- og regionplanlegging ved NTH i Trondheim. En interessant bakgrunn for hans synspunkter på planlegging, er et forelesningsnotat fra NTH om konsekvensanalyser fra 1978, og en artikkel om samme emne fra året etter i tidsskriftet *Plan og arbeid*.[31]

Jensen så ikke noe prinsipielt nytt i pålegget om konsekvensanalyser som forelå ved NOU 1977:1, *Ny planleggingslov*. Han skriver i *Plan og arbeid* at "Planlegging har også tidligere vært undergitt mangesidige vurderinger i pakt med samfunnets krav" og at "Mennesket har vel alltid forsøkt å vurdere følgene av sine beslutninger, fra daglig kamp for å overleve til livsfunksjonen i det moderne velferdssamfunn".[32] Men Jensen setter også disse bestemmelsene inn i en større samfunnsmessig ramme som han både mener har påvirket hva planlegging skal omfatte, og hvordan den skal utføres.

Bakgrunnen for at konsekvensanalyser hadde blitt et debattema akkurat da, var først og fremst det foreliggende forslag til ny planleggingslov. Men det var selvsagt også de samfunnsmessige endringer som hadde skapt behov for endringer innenfor det eksisterende planleggingssystem. Jensen tok utgangspunkt i det han mente var en utbredt økende skepsis til utbygging. All utbygging ble ikke lenger automatisk sett på som et fremskritt. Derfor måtte planleggingen ta høyde for at de negative virkninger av utbygging kom fram i planleggingsprosessen så tidlig som mulig, slik at disse kunne bli diskutert og vurdert. Hensikten måtte være å komme fram til så gode beslutninger som mulig.

Videre hevdet Jensen at en måtte sikre seg at den økte innsikt og kunnskap om miljø og samfunnsmessige forhold måtte trekkes inn i planleggingen, for på den måten både velge den best mulige løsning og for å se alternativer til de valg som skulle gjøres. Dette hadde i etterkrigstida blitt stadig vanskeligere fordi at planlegging sto overfor et problem med å fange opp mangfoldet og kompleksiteten i samfunnet. Jensen beskriver dette som "en krise innenfor planleggingen".

---

[31] Rolf H. Jensen, *Konsekvensanalyse – en kortfattet kritisk drøfting (Foreløpig utgave)*, forelesningsnotat til faget Ressurser og planlegging, NTH november 1978 og *Konsekvensanalyser i samfunnsplanlegging – nærmer vi oss en avklaring av begrepet?*, Plan og arbeid, nr.6 desember 1979.

[32] Plan og arbeid, nr.6 desember 1979, s.268.

Bygningsloven av 1965 hadde iflg. Jensen, resultert i at planleggerne hadde lagt for stor vekt på planenes faglige innhold. Dette hadde bl.a. medført at det ble produsert sjekklister for innholdet i planene med påfølgende overdimensjonerte planer (jmf. de første EIA-ene i USA). Denne fremgangsmåten hadde tatt for lite hensyn til de skiftende behov og problemer som skulle løses rundt om i landet. Sagt på en annen måte, ble ofte resultatet at planene var lite tilpasset den aktuelle situasjon. En av grunnene til dette var at den sterke rollen teknologer (arkitekter og ingeniører) spilte innenfor samfunnsplanleggingen, mente Jensen.

Endringer i de samfunnsmessige forutsetninger måtte også resultere i en endring i hva planleggingen skulle omfatte, hvilke problemer den skulle løse og hvordan selve planleggingsprosessen skulle foregå. Innenfor planleggingsteori ble dette beskrevet som en overgang fra en rasjonalistisk (lineær) planleggingsprosess (som Jensen kaller "en tragisk tvangstrøye") til en inkrementalistisk (stegvis) planleggingsprosess.

Planlegging er et fag, utført av eksperter, og i sin tradisjonelle form fremskaffer disse kunnskap som blir betraktet som fri for verdioppfatninger og normer. Denne holdningen er etterhvert blitt mer kontroversiell. Det var en voksende forståelse for at selv teknologiske forhold, også innenfor planlegging, ble "preget av fagtradisjoners og enkeltpersoners verdipremisser". Forsøket på å skille fag og politikk innenfor tradisjonell planleggingsteori, holdt ikke mål, hevdet Jensen. Han skriver videre at planlegging innbefatter utøvelse av makt i ulike former, der selve språket, planleggernes begreper og ord, kan inngå.

Den tendensen til teknologisering av planlegging måtte, i følge Jensen, motvirkes. Mot dette måtte en stille en mer samfunnsvitenskapelig tenkemåte, mer åpne prosesser, informasjon og medvirkning. Dessverre hadde de første begrensede erfaringer med konsekvensanalyser vist at det ble lagt alt for stor vekt på å styrke planleggingens faglige grunnlag, og dermed bidratt til å styrke ekspertisen innenfor byråkratiet. Skulle en begynne å tenke nytt i forhold til planlegging, var det viktig å legge større vekt på prosessen, enn på selve planproduktet. Jensen mente at denne metoden var best egnet til å fange opp det mangfold som måtte diskuteres og vurderes i forhold til fremtidige situasjoner.[33] Dette innbefatter en grundig gjennomgang av de forutsetninger og metoder som ligger innbakt i planlegging. Planlegging er i langt større grad *en sosial læreprosess*, enn en måte å finne teknologiske løsninger på samfunnsmessige problem. En kunne gjerne si at en konsekvens av konsekvensanalyser måtte være at selve tankegangen og forståelsen av planlegging ble endret.

Jensens betraktninger omkring planlegging og planleggingens mål, kan settes i relieff i forhold til USAs erfaringer på miljøvernområdet. 8 år med NEPA, hadde i 1978 skapt et behov for presiseringer av bestemmelsene omkring konsekvensutredninger. Det spesielle i USA ble at loven ble utgangspunktet for et stort antall rettssaker. Planleggingssystemet reagerte på denne situasjonen først med å lage mer omfattende utredninger; de skulle gjøres faglig uangripelige og ubestridelige. Dette skapte igjen et meget tungrodd system og sikkert kostbare utredninger. Revisjonen i 1978 kan sies å forsøke å angripe dette problemet fra en annen side:

[33] Ibid., s.271.

Kunne en unngå disse problemene ved å legge større vekt på planleggings- og beslutningsprosessen?

Den mobiliseringen som hadde skjedd i befolkningen i forbindelse med utbyggingssaker, hadde altså skapt nye problem og en naturlig følge av dette måtte være at planleggingssystemet måtte forholde seg mer fleksibelt til spørsmål og kritikk som ble rettet utenfra. Scoping, høringer og medbestemmelse, kan vi i ett perspektiv se på som en måte å effektivisere planleggingen på. Det reduserer omfanget av utredningene, i og med at det på et tidlig stadium fokuseres på hvilke konsekvenser som blir ansett for å være vesentlige. Dessuten reduserer dette antakelig også muligheten for konflikter på et senere stadium, ved at utredningene fokuserer på akkurat det som NGOer betrakter som vesentlige konsekvenser. Dermed er det mulig å "lese" den endringen av planleggingen som skjedde i USA på to måter. Enten som en måte å gjøre planleggingen mer optimal i forhold til de samfunnsmessige og miljøpolitiske mål som er satt, eller som en måte å effektivisere planlegging på, gjennom å redusere ressursbruken, både planleggings- og beslutningsmessig.

Mens erfaringene fra USA altså ga inntrykk av et planleggingssystem som ble modifisert på grunnlag av forestillinger om effektivitet og ressursbruk, fokuserer Rolf H. Jensen, i sine artikler, i langt større grad på hvordan planleggingen må tilpasses aktuelle samfunns- og miljøproblemer. Den teknologiske planleggingen, utført av eksperter innenfor et mer eller mindre lukket system, kunne ikke fange opp samfunnets økende kompleksitet, var hans poeng. Den manglende åpenhet hadde i stigende grad ført til alminnelig skepsis til denne måten å utføre planlegging på. Mer informasjon, mer diskusjon, kunne kanskje gjenopprette denne tilliten, og samtidig gjøre planleggingen mer tilpasset den aktuelle situasjon. Planlegging er også utøvelse av makt, og denne makten må utøves med forsiktighet, fortsetter Jensen. Hvis planleggingens faglige aspekt blir for dominerende i forhold til de muligheter som planlegging kan vise til, er det fare på ferde. At planlegging hovedsakelig må betraktes som en sosial læreprosess, der kunnskap bare er en av flere komponenter som er nødvendig for å kunne løse aktuelle problemer, er Jensens hovedpoeng.

Vi ser altså at Jensens opposisjon til det tradisjonelle planleggingsparadigmet viser til mulige grunnleggende uenigheter om innholdet i, og betydningen av planlegging. I tillegg til planleggingens praktiske betydning, dreier planlegging seg nemlig også om å formidle, og forhandle kunnskap, erfaringer og forståelser av forholdet mellom samfunn og natur. Å planlegge handler derfor ikke først og fremst om å bilegge konflikter, slik en får inntrykk av gjennom beskrivelsen av erfaringene fra USA, men om å utvikle nye forståelser om hva som er mulig og samtidig ta innover seg de konsekvenser dette måtte gi. Kanskje vil det i dette perspektivet ikke bare være snakk om biologiske, teknologiske eller økonomiske konsekvenser, men også om å ta inn over seg psykologiske, holdningsmessige og sosiale konsekvenser.

For å se litt på hvordan disse problemene ble opplevd og håndtert i Norge, vil jeg se på hvordan framlegget til ny planleggingslov ble kommentert i *Plan og arbeid* i 1981, like før loven skulle behandles i Stortinget.

## Planlegging som problem

I *Plan og arbeid* nr.3/1981 ble planleggingsloven behandlet i tre artikler. To av disse artiklene er skrevet av personer med tilknytning til planleggingssystemet på kommunenivå og burde derfor kunne si oss noe om hva som ble sett på som aktuelle problemstillinger på dette nivået.

Den første artikkelen, skrevet av konsulent Øyvind Traagstad i Miljøverndepartementet, gjennomgår innholdet i og bakgrunnen for det loven.[34] De nye bestemmelsene om konsekvensutredninger var riktignok sentrale i loven, men hovedproblemet var at "planleggingssystemet og beslutningssystemet [var] blitt svært innviklet...". Og videre at "Både for den enkelte borger og det offentlige [var] systemet uoversiktlig...Det er et hovedmål med den nye planleggingsloven å forenkle dette systemet". Målet var en samordning av de enkelte planene, og en større grad av folkevalgt styring. Bestemmelsene om konsekvensutredninger hadde også fått bred tilslutning av høringsinstansene, kunne Traagstad meddele, og var blitt stående i Odelstingsproposisjonen med mindre endringer.

I neste artikkel, rekapitulerer Sverre Krogh, formann i Norske Kommuners Sentralforbund, kort erfaringene med den "gamle" planloven fra 1965 (bygningsloven).[35] Svært mange kommuner hadde hatt store problemer med å utarbeide de pålagte generalplaner. Vel halvparten av landets kommuner hadde ennå ikke (i 1981) fått godkjent slike planer. Et vesentlig problem var at planleggere og utbyggere måtte forholde seg inntil hele 100 ulike lover og forskrifter på området. Behovet for en opprydding i disse bestemmelsene var sterkt påkrevd, ifølge Krogh.

Den nye loven la opp til en viktig endring i forhold til eksisterende lov. Ny bebyggelse og endring i bruken av arealer skulle bare kunne utføres i samsvar med godkjent plan eller særskilt forhåndstillatelse fra offentlig myndighet (speilvendingsprinsippet). Krogh mente at det ned dette var snakk om å innføre et nytt prinsipp i lovgivningen som ville komme til å styre forholdet mellom borgere og myndigheter på en slik måte at mange ville ha vanskeligheter med å akseptere dette. I andre omgang ville et slik prinsipp trolig skape et sterkt press på de lokale planmyndigheter og beslutningstakere. Som erfaringene fra loven av 1965 tydet på, er det ikke nok planfaglig kompetanse og kapasitet i enkelte kommuner til at dette kan la seg gjennomføre.

Krogh har også flere betenkeligheter i forhold til lovens bestemmelser om konsekvensutredninger. Loven ga rom for store fortolkningsmuligheter med hensyn til hvilke tiltak som skal underkastes en utredning. Videre er det ikke fastsatt nøyaktig hva som skal utredes og hvem som skal påse at utrednings- og informasjonsplikt blir fulgt opp. Han så også en fare for at interesser som går mot utbygging, kunne bruke lovens bestemmelser til å trenere prosessen. Men hovedinnvendingen var at kommunene ikke hadde den nødvendige kapasitet og økonomi til å gjennomføre bestemmelsene i loven.

---

[34] Traagstad, Ø., *Planleggingsloven. Bakgrunnen for lovforslaget*, Plan og arbeid nr.3/1981.

[35] Krogh, S., *Vil kommuner og fylkeskommuner klare å gjennomføre den nye planleggingsloven?*, Plan og arbeid nr.3/1981.

Øystein Bergersen (tidl. regionplansjef i Oslo og Akershus) og Geir Thorsnes (rådmannssekretær i Oslo) stilte seg, i en fellesskrevet artikkel, litt mer tvilende til om loven var tilpasset den aktuelle situasjonen rundt om i landet.[36] Med bygningsloven av 1965 ble kommunene pålagt å utarbeide generalplaner og delta i regionplanarbeid. Bergersen og Thorsnes så denne planen som et resultat av denne periodens alminnelige ønske om vekst og styring. Siden den gang hadde det vokst fram en opinion som ønsket et sterkere vern av miljø og ressurser, og forfatterne stiller seg spørsmål om dette nye lovforslaget ikke gikk for langt i så måte. Hovedproblemene, på begynnelsen av 80-tallet, var synkende befolkningsvekst i byene, omstillingsproblemer for næringslivet og forverret kommunal økonomi. Derfor burde loven ikke være "dominert av forbud og begrensninger, men en [lov] som kan stimulere og aktivisere til ny utvikling og vekst".

Vi ser altså at det fra planfaglig hold ble reist til dels betydelige innvendinger mot framlegget til ny planleggingslov. Hovedinnvendingen som alle disse tre forfatterne kommer inn på, er at planleggingen på kommunalt nivå er blitt for komplisert og for lite oversiktlig, og at denne loven burde ha gått lengre med hensyn til forenkling av bestemmelsene. Kommunene hadde for små ressurser til å møte plankravet i den aktuelle økonomiske situasjon, og loven ville dermed kunne føre til at det ble lagt hindringer i veien en tiltrengt ekspansjon i næringslivet. Erfaringene fra de 16 årene bygningsloven hadde fungert, viste dette med all tydelighet, ble det hevdet. Det antydes til og med også at hensynet til miljø nå hadde fått for stor plass og betydning.

Disse forfatterne tar altså utgangspunkt i en noe forskjellig problem- og situasjonsbeskrivelse, enn Rolf H. Jensen, selv om alle her hevder at det er et problem at planleggingen har vært, og er for lite fleksibel og i derfor lite tilpasset den aktuelle situasjon. Men hva de ser som løsningen på dette problemet, blir derimot svært ulikt. Når Jensen vil legge mindre vekt på planlegging som fag og mer vekt på (lære-)prosess og medbestemmelse, ønsker han å åpne opp for mer fleksible løsninger. Dessuten vil han oppvurdere et erfaringsrom som kan gi muligheter til nye holdninger til og perspektiver på de problemer som skal løses. Planleggerne selv derimot, ser store vanskeligheter forbundet med innføring av plankravregelen, fordi det skortet på planfaglig kompetanse ute i kommunene til å utføre den nødvendige planlegging.

Motsetninger i denne debatten, ser altså til å bunne i at det eksisterer ulike forståelser av hva som skal være funksjonen med og innholdet i planleggingen. Planleggerne med erfaringer fra kommunal- og regionplanlegging, bedømmer situasjonen slik at det er et behov for en vesentlig styrking av kompetansesiden, og dermed også planleggingens faglige innhold. Lovforslaget ville i dette perspektivet medføre et ytterligere press på en etat som allerede har hatt store vanskeligheter med å sette i verk bestemmelsene fra 1965. Jensen, derimot, ser ut til å mene at planleggerne i større grad må ut fra kontorene, og starte på en prosess hvor det forhandles om mål og innholdet i planlegging. For ham er dette derfor ikke i første omgang et

[36] Bergersen, Ø. og Thorsnæs, G., *Den nye planleggingsloven - en vinning for samfunnsplanlegging?*, Plan og arbeid nr.3/1981.

kapasitetsproblem, men et spørsmål om hva planleggerne faktisk kan og skal gjøre, og hva planleggingen skal inneholde.

Et annet (og mer kritisk) perspektiv på disse beskrivelsene av "planleggingens problemer", vil kunne se disse mer som ulike retoriske konstruksjoner med samme mål, nemlig å bevare planleggernes sentrale posisjon i samfunnet og gjenopprette tilliten til planleggingssystemet. I så måte kan disse "motsetningene" mer sees på som ulike strategier for å oppnå dette.

To forhold i disse kommentarene kan tyde på at disse beskrivelse av planleggingssystemet er noe ensidig og posisjonert. For det første er alle enige om at kommunenes arealplanlegging var blitt for komplisert og omstendelig. Dette kom av et innfløkt lovverk og manglende planfaglig kompetanse i kommunene (Krogh et al.), eller av feil planfaglig kompetanse (Jensen). Ingen av disse nevner hvordan planlovene (og spesielt bygningsloven) også ga radikalt større muligheter for en politisk og mer demokratisk styring av viktige beslutninger knyttet til lokal fysisk planlegging. Det må vel være grunn til å tro at dette momentet også må ha vært en betydelig faktor når en skal begrunne hvorfor planlegging var blitt mer komplisert enn tidligere og spesielt hvorfor planleggerne følte at planleggingen ble komplisert.

Det andre forholdet som det kan være verdt å legge merke til, er at planleggingssystemets effektivitet så tett blir knyttet opp mot næringslivets ønske om selv å bestemme over sine arealer. Implisitt i dette forholdet ligger en forståelse av planleggerrollen som tilrettelegger for næringslivet gjennom å sørge for utbygging av nødvendig infrastruktur. Her settes det altså et likhetstegn mellom næringslivets interesser og viktige samfunnsinteresser. Hvilke andre interesser kommer her ikke til orde?

Denne noe mer kritiske drøftingen av "planleggingens problemer" sett fra planleggernes side, leder videre til nye ubesvarte spørsmål om forholdet mellom planlegging og politikk. Er det mulig å bevare et selvstendig rom for "faglighet" og ekspertise i planlegging, og i så fall hva er, og hvor stort er dette rommet?

Det kan derfor være nyttig å se nærmere på Stortingets behandling av planleggingslovene utover 80-tallet, for å se hvilken rolle politikerne tenkte seg at planleggerne og planleggingen skulle spille i utformingen av fremtidens samfunn.

# 4. "Bedre sent enn aldri"

## 1.akt - Stortingets behandling av planloven 1981-82

Etter at NOU 1977:1 hadde gjennomgått en omfattende høringsrunde, ble lovforslaget realitetsbehandlet i Stortinget i mai 1981. I Odelstingsdebatten kom de borgerlige til å gå mot framlegget til ny planleggingslov som helhet, selv om det framkom få prinsipielle innvendinger mot behovet for konsekvensutredninger.[37] Hovedårsaken til

[37] Stortingstidende 1980-81, Forhandlinger i Odelstinget 26.mai 1981, s.623ff og Stortingstidende 1981-82, Forhandlinger i Odelstinget 18.mars 1982, s.156ff.

at H, Sp og KrF forkastet planloven, lå i at den var bygd opp rundt prinsippet om at alle utbyggingstiltak som skulle godkjennes, måtte skje på grunnlag av vedtatte reguleringsplaner i kommunene (plankravregelen). Dette var en speilvendt praksis i forhold til bygningsloven av 1965, som gjorde alle utbyggingstiltak lovlige, med mindre det eksisterte motstridende kommuneplaner. Fra Arbeiderpartiets side ble det ikke lagt skjul på at plankravet ble sett på som et virkemiddel til å fremskynde arbeidet med kommunenes reguleringsplaner, selv om loven, i en overgangsperiode, ga adgang til å fravike plankravregelen. Men den sentrale kontroll skulle bevares, i og med at departementet i hvert enkelt tilfelle skulle vedta dispensasjon, ikke kommunene.[38]

Motsetningene mellom de borgerlige og Arbeiderpartiet i denne saken fulgte i hovedsak den mer generelle retorikk vi kjenner fra liknende debatter i samme tidsrom. De borgerliges argumentasjon var bygd på frykten for sterk sentralisert styring, byråkratisering med påfølgende økte offentlige utgifter og at loven dermed ville skape problemer for næringslivet og innskrenke den private eiendomsrett. Representantene fra Arbeiderpartiet så derimot plankravregelen som et redskap til å styrke brukermedvirkningen i beslutninger som ville berøre dem. Bestemmelsen ville, som det ble hevdet, bidra til å styrke de folkevalgte organers myndighet i utbyggingssaker.

Denne debatten er interessant fordi den sier oss noe om hvordan bestemmelser om konsekvensutredninger inngår i som en del av en større debatt om offentlig styring og implementering av rikspolitiske målsettinger i en lokal målestokk. Selv om bestemmelsene om konsekvensutredninger og medvirkning var blant de minst kontroversielle i denne debatten, rammes også de av en politisk trend som stilte seg kritisk til offentlig, sentralisert styring og nytten av planlegging.

Foruten plankravregelen, sto det også strid om lovens formålsparagraf. I Innst.O.nr.69 (1981-82) het det at lovens formål var "å bedre og utjevne levekårene for befolkningen i alle deler av landet, og sikre en forsvarlig forvaltning av naturressurser og miljø".[39] Denne paragrafen foreslo Høyre skulle strykes. Loven ga også rom for at regjeringen kunne gi retningslinjer for planvirksomheten. Dette ble begrunnet med at det som ble ansett som samfunnsnytte sto over hensynet til den enkelte utbygger. Dette falt de tre borgerlige partiene tungt for brystet, som ønsket størst mulig frihet for den lokale planleggingen.

Erfaringene med bygningsloven av 1965 ser vi dannet et grunnlag for hvordan planloven ble behandlet i Stortinget i 1981.[40] Både motstandere og tilhengere av den nye planloven uttrykte i varierende grad sin misnøye med virkningene og effekten av loven av 1965. Det ble også i Odelstinget hevdet at dette ble planleggernes lov, med for stor vekt på det faglige i forhold til det politiske. Fra de borgerliges side ble det understreket at loven hadde ført til en "gigantisk" ekspansjon av et offentlig planleggingsbyråkrati som i mange tilfeller hadde utformet omfattende planer som ikke

[38] Etter etableringen av Miljøverndepartementet i 1972, ble ansvaret for fysisk planlegging i forhold til Bygningsloven overført MD, mens Kommunal- og arbeidsdepartementet beholdt ansvaret for håndteringen av bygningssakene.

[39] Lovens § 1.

[40] I den nye Planloven skulle planleggingsbestemmelsene skilles ut som egen lov og ikke som tidligere inngå i en felles plan- og bygningslov. I Stortinget ønsket de borgerlige å beholde en felleslov, i motsetning til Arbeiderpartiet.

var gjennomførbare eller la hindringer i veien for ekspansjon og utvikling i kommunene. I debatten ble det vist til at det i løpet av de 9 år revisjonsarbeidet med planlovsbestemmelsene hadde pågått, var det blitt produsert 900 sider med statlige utredninger om saken. Noe av årsaken til dette voldsomme utredningsarbeidet var at offentlig planlegging i større eller mindre grad ble regulert av 100 særlover som berørte hele 300 institusjoner. Hvis den nye planloven ble satt i verk, anslo Statens rasjonaliseringsdirektorat at det var behov for ytterligere 200-250 nye stillinger på kommunenivå. Dette utgjorde også noe av bakgrunnen for at planleggingssystemet ble sett på som stort, uoversiktlig og lite samordnet.

Ønskeligheten av bestemmelser om konsekvensutredninger og medvirkning fikk, som sagt, oppslutning fra alle parter. De innvendingene som framkom fra de borgerlige gikk på at flere kategorier av konsekvenser måtte inn i loven. Tiltakenes samfunnsmessige konsekvenser (bl.a. økonomi) måtte trekkes inn i vurderings- og utredningsprosessen, på lik linje med de miljømessige, ble det hevdet. Hensynet til miljøet måtte ikke ødelegge næringslivets muligheter for verdiskaping. Videre ble det foreslått at beslutningsmyndigheten om gjennomføring av konsekvensutredninger skulle ligge hos kommunestyrene (på grunnlag av vedtak med 2/3 flertall), og ikke hos departementet, som utredningen foreslo.

Den 5. juni 1981 ble den nye planleggingsloven vedtatt av Stortinget, helt på tampen av regjeringen Brundtlands periode. I stortingsvalget samme høst, fikk Høyre et brakvalg med hele 53 mandat på tinget, og Willoch overtok styringen som sjef for en borgerlig koalisjonsregjering. Noe av det første regjeringen gjorde var å stanse innføringen av den nye planleggingsloven, før den hadde trådt i kraft. Ot. prp. nr. 13 (1981-82) "Om opphør av lov av 5. juni 1981 nr.49 om lokal og regional planlegging (Planleggingsloven)", satte en effektiv stopper for norske bestemmelser om konsekvensutredninger innen fysisk planlegging i denne omgang.

Én forklaring på hvorfor planloven og bestemmelsene om konsekvensutredninger led en så miserabel skjebne, har selvsagt med det ugunstige tidspunkt disse bestemmelsene ble fremmet for Stortinget på. Hadde denne loven blitt vedtatt noe tidligere, ville sannsynligvis disse bestemmelsene blitt stående. Siden loven ikke hadde trådt i kraft, og i det rådende politiske klima på dette tidspunktet, kunne loven stikkes tilbake i skrivebordsskuffen uten alt for store problemer.

Det er ikke vanskelig å se at Arbeiderpartiet, med denne loven, så muligheter for å legge partipolitiske føringer på planleggingen på kommunenivå rundt om i landet. Striden omkring ordlyden i lovens formålsparagraf tyder bl.a. på dette. Selv om ønsket om å demokratisere beslutninger om arealbruk skulle bidra til å trekke andre hensyn inn i planleggingen, ville dette kunne bety at slike vedtak i stigende grad kunne bli gjenstand for politisk kontroll og styring i beslutningsorganene. Slik sett kunne det være mulig å betrakte loven som et forsøk på å videreføre og forsterke planleggingen etter "gamle" prinsipper med vekt på det faglige, og samtidig styrke muligheten for sentralisert kontroll med planleggingens innhold og mål. Dermed kan det virke slik at Arbeiderpartiet ville "ha både i pose og i sekk". De ønsket både å bevare planlegging som et sterkt politisk styringsinstrument og bevare planleggingens tradisjonelt faglige grunnlag, samtidig som at de ønsket å demokratisere (i denne sammenheng: få kontroll over) beslutningsprosessen. Derfor ble det heller ikke vanskelig for opposisjonen å

hevde at dette ikke var gjennomførbart eller var lite realistisk i den daværende situasjon.

Da vedtaket om at loven skulle oppheves ble gjort i 1982, hadde regjeringen Willoch allerede oppnevnt et nytt planlovutvalg som skulle videreføre arbeidet med ny planleggingslov. I mandatet til utvalget sto det at det skulle legges vekt på ytterligere forenklinger av lovverket omkring planlegging og byggesaksbehandling, at det skulle utarbeides alternativer til det tidligere foreslåtte plankravet. Regjeringen ønsket også bestemmelser som ga kommunestyrene myndighet til å avgjøre om konsekvensutredninger skulle gjennomføres.

I mandatet til utvalget ble det også hevdet at det var nødvendig med klarere retningslinjer for hvordan, og i hvilket omfang, ulike typer konsekvenser burde utredes. Parallelt med planlovutvalget, hadde Norsk institutt for by- og regionplanlegging (NIBR) blitt engasjert av Miljøverndepartementet til å foreta en utredning om de faglige spørsmål i forbindelse med utarbeiding av forskrifter og retningslinjer om konsekvensutredninger.

## 2.akt - Ny plan- og bygningslov 1985

Planlovutvalget, nedsatt i 1982, leverte sin utredning allerede året etter (NOU 1983:15 *Ny planlov*). Denne utredningen ble behandlet av Stortingets kommunal- og miljøvernkomité, og resultatet forelå som proposisjon til Odelstinget i 1985, også denne gang under en regjering ledet av Kåre Willoch (,men nå som leder for en ren høyreregjering).[41]

Interessant er det å merke seg at planlovutvalget, bestående av ulike fagfolk med tilknytning til området, la seg på Arbeiderpartiets gamle forslag om å skille ut planbestemmelsene fra bygningsloven, som en egen lov. Etter at denne utredningen hadde gjennomgått en politisk behandling i stortingskomitéen (med borgerlig flertall), ble dette endret til at "det på det nåværende tidspunkt [er] mest hensiktsmessig å beholde planleggingsbestemmelsene samlet i en felles plan- og bygningslov".

De borgerliges hovedinnvending mot loven av 1981, det generelle plankravet, ble nå foreslått endret til at myndighetenes kontroll med arealbruken skulle baseres på oversiktsplanleggingen i kommunene, ikke reguleringsplanene. Fordelen med dette var at oversiktsplanleggingen var mer overkommelig for kommunene og ikke så grovmasket. Dermed kunne det også bevares et større frihetsrom for nye tiltak, ble det hevdet. Oversiktsplanleggingen skulle også ikke bare være begrenset til areal- og ressursforvaltning, men også omfatte sosiale, kulturelle og økonomiske forhold.

Lovens formålsparagraf ble endret fra " å bedre og utjevne levekårene for befolkningen i alle deler av landet" til at loven skulle "legge til rette for at arealbruk og bebyggelse blir til størst mulig gavn for den enkelte og samfunnet". Under behandlingen av loven i 1981, hevdet de borgerlige at loven ikke tok tilstrekkelig hensyn til den private eiendomsrett, mens Arbeiderpartiets representanter flere ganger i debatten påpekte at samfunnets kontroll med planlegging og privates bruk av ressurser måtte styrkes. Her fikk de borgerlige endret ordlyden i lovens formålsparagraf slik at

[41] Innst.O.nr.99 (1984-85).

hensynet til den enkeltes rett til å bestemme over sin egen eiendom i hvert tilfelle måtte avveies i forhold til samfunnets behov for å gripe inn og kontrollere.

Utredningen fra fagutvalget inneholdt en interessant historisk gjennomgang av utviklingen av plansystemet, som en begrunnelse for forslaget om å skille ut planbestemmelsene som en egen lov:

Den første landsomfattende bygningslov i Norge kom i 1924, og omfattet bare landets byer og et belte på 200 m utenfor bygrensene. Den utviklingen samfunnet hadde gjennomgått i etterkrigstiden hadde satt nye problemer på dagsorden som måtte løses av planleggingen. Sterk tettstedsvekst, økende trafikk- og forurensningsproblemer hadde skapt et behov for en planlegging som strakk seg utenfor by- og kommunegrenser.

Bygningsloven av 1965 påla derfor alle landets kommuner å utarbeide arealdisponeringsplaner (generalplaner) for hele sitt område. I tillegg kom det pålegg om fylkesplaner fra og med 1973.

Fra og med 60-årene ble altså innholdet i planleggingen endret. Planlegging ble sett på som det viktigste virkemiddel for å oppnå en rimelig balanse mellom bruk og vern av arealer og ressurser. Men i stigende grad kom også denne planleggingen på kommunenivå også til å omfatte sider ved den kulturelle og sosiale utviklingen i området.

Etter etableringen av Miljøverndepartementet i 1972, kom ansvaret for forvaltningen av arealplanleggingen til å ligge under dette departementet, mens byggesakene ble beholdt under Kommunaldepartementet. Både i det praktiske arbeid rundt om i landet og i loven, eksisterte det et naturlig skille mellom planlegging og byggesaksbehandling. Dette skillet gjorde det nærliggende å dele loven opp i to adskilte lover, het det. Et annet moment, var at en egen planlov kunne sees på som nødvendig for å gi planleggingen høyere status og prioritet rundt om i kommunene.

I innstillingen til Odelstinget (Innst.O.nr.99 1984-85) ble den motsatte konklusjonen trukket. Her ble det pekt på at "planbestemmelsene i bygningsloven ikke lenger er et godt nok verktøy for de folkevalgte organer i den regionale og lokale planlegging". Dette kom av at plansystemet hadde vist seg å være for lite smidig og lite tilpasset den enkelte kommunes behov. Målet skulle nå derfor være å forenkle det omfattende lovverk på dette området, ikke å lage egne og mer omfattende lover. Et annet argument var også at brukere og publikum hadde vent seg til en felles plan- og bygningslov. Forenkling av lovverket og samordning av planleggingen ble mottoet denne gang også.

Den samstemmighet som tydeligvis rådde mellom fagutvalget som hadde arbeidet med loven og Arbeiderpartiet i ønsket om å styrke planleggingens betydning gjennom opprettelsen av en egen planlov er ikke direkte usannsynlig. En slik allianse mellom profesjon og politikk kunne i mange sammenhenger være til nytte for begge parter. Fra Arbeiderpartiets side ble planlegging sett på som et redskap som kunne brukes til transformere politiske visjoner til konkret handling. Planleggerne på sin side, ville også gjennom loven kunne styrke sin posisjon, både som leverandør av beslutningsrelevant informasjon, som planleggere og som iverksettere av konkrete planer.

I behandlingen i Odelstinget hevdet representanter fra opposisjonen (AP) at den nye forslaget til planbestemmelser ikke i vesentlig grad skilte seg fra loven i 1981. At behandlingen av byggesaker måtte forholde seg til oversiktsplaner i stedet for generalplaner, endret ikke på ønsket om å "politisere" bygningsvedtak i og med at plankravregelen ble beholdt. Når det gjaldt lovens byggesaksbestemmelser, besto de i stor grad av bestemmelsene fra den gamle loven fra 1965. Derfor ble det stilt spørsmål om i hvor stor grad det hadde reelt sett hadde funnet sted en forenkling av lovverket.[42]

Bestemmelsene om konsekvensutredninger fra loven av 1981, ble i lovforslaget i 1985 utelatt. Dette til tross for at Planlovutvalget hadde laget en delinnstilling om konsekvensutredninger.[43] I debatten i Stortinget om den nye plan- og bygningsloven, hevdet Ingrid Willoch (H) at de norske erfaringer fra slike utredninger i forbindelse med kraftutbygginger hadde vist at det ble utformet flere konsekvensutredninger i samme utbyggingssak som trakk motstridende konklusjoner. Hun mente at det kunne se ut som om konklusjonen på slike utredninger var gjort på forhånd og at utredningene ble begrunnelser laget i ettertid. Hun mente også at slike omfattende utredninger kunne representere store meromkostninger. Derfor var arbeidet med å lage klare og enhetlige regler for slike utredninger svært viktig, hevdet hun, selv om dette tok tid.

Representantene fra AP hevdet derimot at disse bestemmelsene burde tre i kraft så snart som mulig.

Planlovutvalgets innstilling om konsekvensutredninger ble sendt ut på en omfattende høringsrunde i fylker og kommuner. På bakgrunn av de merknader som da kom inn og det ønske om slike bestemmelser som framkom i Stortinget i behandlingen av plan- og bygningsloven i 1985, fortsatte Miljøverndepartementet arbeidet sitt med å utarbeide metodeopplegg og faglige retningslinjer for slike utredninger.

## 3.akt - Bestemmelser om konsekvensutredninger 1989

Arbeidet til Miljøverndepartementet endte opp i et forslag til lovendring som ble fremmet for Odelstinget i 1989 under regjeringen Brundtland (Innst.O.nr.99, jfr. Ot.prp.nr.75, Om lov om endringer i Plan- og bygningsloven 14.juni 1985 nr.77. Bestemmelser om konsekvensutredninger). Her ble det understreket at det var et behov for "fellesregler for de store tiltak med omfattende virkninger, og for felles rammer for saksbehandlingen og for innholdet i konsekvensutredningen". Det ble også vist til at dette var i tråd med anbefalingene i rapporten fra Verdenskommisjonen for miljø og utvikling ("Brundtlandrapporten" 1987).

Høringen av delinnstillingen fra Planlovutvalget i 1983 hadde gitt en rekke kommentarer. De fleste instansene hadde uttalt seg positivt til behovet for slike bestemmelser, men noen innvendinger hadde likevel blitt reist. Enkelte hadde ønsket at flere typer tiltak skulle omfattes av utredningsplikten i loven, mens andre igjen ikke så behovet for særskilte bestemmelser, da de mente at det lovverk som allerede eksisterte ga gode nok rammer for slike utredninger. Det ble også bemerket at saksbehandlingen i

[42] I årene etter kommer det flere NOUer som foreslår forenklinger av byggesaksbestemmelsene i Plan- og bygningsloven.

[43] Planlovutvalgets delinnstilling om konsekvensutredninger av 15.november 1983.

forslaget virket for omfattende. Noen av disse innvendingene hadde blitt tatt til følge i proposisjonen. Departementet hadde bl.a. foretatt en presisering av hvilke tiltak som burde omfattes av utredningsplikten og skissert en klarere faseinndeling i utredningsprosessen (meldings- og konsekvensutredningsfase). Selv om mange i høringsrunden hadde foreslått at Miljøverndepartementet skulle ha en sentral rolle i styring av prosessen, ble det foreslått at det enkelte fagdepartement, som tiltaket hørte inn under, skulle stå for saksbehandling og ha avgjørelsesmyndighet på de ulike trinn i prosessen (i motsetning til forslaget til bestemmelser fra NOU 1977:1 som la dette ansvaret til planmyndigheten i kommunene).

Det ble i begrunnelsen (Ot.prp.75 1988-89) for å legge ansvaret for håndteringen av bestemmelsene på sentralt hold, pekt på at svært mange av de tiltak som kom til å bli utredet ble av slik størrelsesorden at de hadde nasjonal betydning.[44] Sentralisert styring muliggjorde en større grad av samordning av planleggingen på andre sektorer, over større områder og i forhold til annen lovgivning. Da omfanget ble anslått til å ligge på om lag 50-60 meldinger og 10-15 utredninger i året, ble det ansett som lite hensiktsmessig å pålegge kommunene å bygge opp en særskilt kompetanse for å håndheve slike saker.

Proposisjonen ga også en begrunnelse for hvorfor det ble ansett som nødvendig med mer ensartede bestemmelser på området. I de særlover som omhandlet konsekvensutredninger var det ingen bestemmelser som sa at virkninger i anleggsfasen skulle utredes. Det var også svært mangelfulle regler om hvordan avbøtende tiltak skulle utredes og etterprøving og oppfølging av utredninger. Videre var det også store variasjoner m.h.t. hvilke typer virkninger som ble krevd belyst, alternativer til det planlagte tiltaket og om offentliggjøring/informasjon og medvirkning i plan- og utredningsprosessen.

Erfaringer hadde vist at mangelfullt utførte planleggings- og utredningsprosesser kunne føre til at:

> *"Konfliktspørsmål [kom] opp for sent i prosessen, og [kunne] føre til tap av tid og lite effektiv ressursbruk. Det kan og føre til at tiltaket p.g.a. tidspress må gjennomføres som planlagt, på tross av at tiltaket, dets lokalisering eller utforming, kan være lite ønskelig ut fra en samfunnsmessig helhetsvurdering".*[45]

Disse uttalelsene om de nye konsekvensutredningsbestemmelsene tyder på at det var knyttet en betydelig engstelse til hvordan dette ville virke. Som under behandlingen tidlig på 80-tallet, knyttes bekymringen til hvordan dette ville påvirke planleggingens effektivitet, ressursbruk og muligheten for konflikter (jfr. erfaringene fra USA med NEPA). Det arbeidet som hadde vært utført siden 1985 hadde derfor også lagt stor vekt på utformingen av utredningenes metodiske grunnlag og skape "felles rammer for saksbehandlingen og innholdet i konsekvensutredningen".

Innstillingen til de nye bestemmelser om konsekvensutredninger i plan- og bygningsloven hadde vært enstemmig i Stortingets kommunal- og miljøvernkomité og den påfølgende debatt i Odelstinget viste få uenigheter omkring lovendringen.

[44] Ot.prp.nr.75 (1988-89), s.17.
[45] Ibid., s.7.

Vedtaket om disse bestemmelsene ble det foreløpige sluttstykket på det arbeidet som ble startet under Korvaldregjeringen i 1973.

Disse tre debattene som ble ført i Stortinget i løpet av 80-årene omkring det norske planleggingssystemet, viser oss at det eksisterte en utbredt forståelse av at planleggingen sto overfor problemer. Det var imidlertid ulike forståelser av hva disse problemene besto i, og hvordan de skulle løses. Hovedmotsetningen, som kom fram allerede i debatten i 1981, gikk på i hvor stor grad offentlig planlegging skulle styre arealdisponeringen i landet. Arbeiderpartiet ville med plankravregelen bygge ut det eksisterende planleggingssystemet som var etablert ved loven av 1965, mens de borgerlige så på planleggingen som en trussel mot den enkeltes rett til å bestemme over sin egen eiendom og dermed også for næringsutvikling og verdiskaping.

Da plan- og bygningsloven ble vedtatt under en borgerlig regjering 4 år senere kan vi si at resultatet ble et kompromiss mellom de to fløyene i Stortinget. Planloven ble ikke skilt ut fra bygningsloven som egen lov, men plankravet ble beholdt, om enn i en moderert utgave. Særbestemmelsene om konsekvensutredninger ble derimot ikke tatt med i loven, med den begrunnelse at det var nødvendig med ytterligere arbeid for å utforme "klare og enhetlige regler" for disse. Dermed skulle det gå nye fire år før disse bestemmelsene igjen ble fremmet inn for Stortinget.

Debattene som ble ført viser oss at oppmerksomheten ble konsentrert omkring to hovedproblemer:

- Planlegging som et ressursproblem
- Planlegging som et styringsproblem

Fra de borgerliges side ble ressursproblemet understreket. Planlegging tar tid og koster penger. Derfor skulle løsningen være mindre planlegging, begrunnet ut fra en tvil om planleggingens nytte og et forsvar for den private eiendomsrett. Samtidig ble behovet for forenklinger og klare regler i plansystemet sterkt understreket. Arbeiderpartiet så derimot planleggingen som et effektivt styringsredskap for å styrke samfunnets innflytelse over arealdisponeringen og fordelingen av samfunnsgoder.

Fra begge hold ble det imidlertid uttrykt skepsis til den dominans fagfolkene hadde fått m.h.t. planleggingen. Begge parter ønsket å motvirke dette ved å styrke mulighetene for medbestemmelse i planleggings- og beslutningsprosessen. Men kravet om medbestemmelse ble gjort med to svært ulike siktemål. I en demokratisering av slike beslutninger vil det være et spørsmål om hvilke interesser som til syvende og sist gjør seg gjeldene. Spørsmål om utbygging vil ofte kunne dreie seg om lokale arbeidsplasser og lønnsomhet, mens mer generelle samfunns- og miljøpolitiske mål trer i bakgrunnen. Her inneholder bestemmelsene om konsekvensutredninger heller ingen klare føringer for hvordan denne avveiningen skal gjøres.

Men samtidig sier bestemmelsene at selve utredningen skal styres fra sentrale myndigheter, underlagt strenge faglige kriterier. Dette gir ingen garanti for at hensynet til miljøet vil styrkes, men baserer seg på at 1) kunnskap om konsekvenser kan påvirke planlegging og beslutninger i mer miljøvennlig retning og 2) at beslutninger som vil innbefatte avveininger mellom ulike interesser og hensyn også vil tjene miljøet. Dermed kan vi si at bestemmelsene om konsekvensutredninger har skapt ikke bare en

arena for planlegging, men to: en faglig og en politisk, og der det samtidig er etablert svært uklare sammenhenger mellom disse to arenaene.[46]

Den ansatsen til kritikk og nytenkning rundt planleggingsforståelser som Rolf H. Jensen leverte på slutten av 70-tallet, hadde altså liten gjennomslagskraft i debatten i Stortinget. Den mulighet for åpenhet og fleksibilitet i planleggingen som han ser med de nye bestemmelsene, ser vi blir møtt med krav om effektivisering, et klarere regelverk og vekt på metodeutvikling. Dermed kan det synes som om det gikk som han fryktet – det faglige skilles fra det politiske ved at ekspertene påny får hånd om hvilke premisser som skal ligge til grunn for planleggingen, og dermed også for hvilke løsninger som skal velges.

## Epilog - Harmonisering til EUs bestemmelser om konsekvensutredninger

Med Norges inntreden i EØS i 1994 forpliktet vi oss til å harmonisere våre lovbestemmelser i forhold til EU. I 1985 hadde Ministerrådet vedtatt et direktiv 85/337 om utredninger av konsekvenser av offentlig og private tiltak på miljøet. Dette direktivet påla medlemslandene å følge en miljøvernpolitikk som skulle rettes mot miljøskadenes kilder i stedet for opprydding i ettertid. Derfor måtte landene:

> *"... affirm the need to take effects on the environment into account at the earliest possible stage into technical planning and decision-making processes; whereas to that end, they provide for the implementation of procedures to evaluate such effects".*[47]

For at det ikke skulle skapes "unfavorable competetive conditions" landene imellom, innen fellesmarkedet, ble det sett på som nødvendig at lovgivningen i de enkelte land ble harmonisert i forhold til hverandre.

EUs miljøvernpolitiske mål er fastsatt i handlingsprogram, det første fra 1973. Allerede i formålsparagrafen til dette programmet, ble det understreket at politikk og virkemiddelutforming innenfor EU skulle ha som mål å gjøre noe med kildene til miljøskader, framfor å "rydde opp" i ettertid. I 1975 begynte EU også å finansiere forskning på konsekvensutredninger. Fram mot 1985 ble hele 20 forslag til vedtak om fellesbestemmelser stemt ned fordi enkelte av medlemslandene hadde sterke innvendinger mot å innordne sine egne planleggings- og miljøvernlover til et felleseuropeisk system.

EUs arbeid med bestemmelser om konsekvensutredninger skulle dra veksler på USAs erfaringer med NEPA, samtidig som det var ønskelig med en tilpasning til europeiske forhold. Her ble det også lagt vekt på at de rammer som ble lagt skulle være fleksible nok til at de kunne implementeres noe ulikt fra land til land innen EU, men standardiserte nok til at det ikke oppsto problemer som følge av ulike fortolkninger og praksis.

---

[46] I USA kan vi si at muligheten til å prøve konsekvensutredningene innenfor rettssystemet har skapt en type bro mellom en faglig og en politisk arena. Denne muligheten er svært begrenset her i landet.

[47] Direktiv 85/337/CEC, Glasson et al. 1994, s.317.

I ettertid har det vist seg at det er blitt til dels store forskjeller innenfor EU med hensyn til implementeringen av direktivet (Glasson & al. 1994). For enkelte land har det også tatt lang tid før disse bestemmelsene er blitt tatt inn i lovverket. De ulikheter som eksisterer er bl.a. i forhold til spesifikasjonene på hvilke prosjekt som skal, eller bør utredes, hvem som skal foreta utredninger, graden av scoping, informasjonsplikt og møter/høringer og hvem som til slutt skal godkjenne utredningene.

EU-direktivet omfattet, som i det norske framlegget til konsekvensutredningsbestemmelser i 1980, både offentlige og private tiltak. Direktivet gikk også inn for en spesifisert liste over tiltak og kriterier som skulle utløse utredning eller vurderes for mulig utredning (Annex I og II). Det skulle også lages en liste over hvilke konsekvenser som skulle utredes (Annex III), mens det ble lagt mindre vekt på scoping og offentlige høringer enn i NEPA.

De norske konsekvensutredningsbestemmelsene fra 1989, skilte seg fra gjeldene praksis innenfor EU-området på to hovedpunkter (Moen 1995). For det første praktiseres ikke den norske todelinga av prosessen, med en meldings- og en konsekvensutredningsfase. Denne inndelinga gjør at spørsmålet om tiltaket skal gjennomgå en fullstendig utredning, skal vurderes på bakgrunn av innholdet i den meldinga som er avgitt. For det andre innebar de norske bestemmelsene fra 1981 at det ble lagt opp til en mer sentralisert behandlingsprosess enn det som var vanlig innenfor EU. Hos oss skulle Miljøverndepartementet eller sektordepartementene alene fastsette, vurdere og eventuelt godkjenne utredningene, mens denne myndigheten innenfor EU-systemet lå på et lavere nivå.

Denne harmoniseringen til bestemmelsene innenfor EØS-systemet (standardsetting) gir inntrykk av 1) at det faglige aspektet ved planleggingen styrkes ved at det skapes likelydende kriterier for hva som skal utløse utredning, utredningens innhold og prosess, og 2) at medbestemmelse i planlegging hovedsakelig er begrunnet ut i fra et ønske om å rasjonalisere planlegging, beslutning og utbygging ved å unngå ressurskrevende konflikter.

Dermed kan det hevdes at dette kan være en variant av de moderne demokratiers form for avansert maktutøvelse. Hvis dette ikke skulle være tilfelle, måtte demokratiseringen av planleggingsprosessen (den politiske arena) strekke seg lenger inn i planleggernes doméne (den faglige arena) ved at planleggerne (og planleggingssystemet) la opp til en sterkere grad av medvirkning og debatt omkring hvilke kriterier (bl.a. grenseverdier for forurensning) som skal legges til grunn for planleggingen!

# Litteratur


Bergersen, Øystein og Thorsnæs, Geir (1981), *Den nye planleggingsloven - en vinning for samfunnsplanlegging?*, Plan og arbeid nr.3/1981.

Glasson, J., Therivel, R., og Chadwick, A. (1994), *Introduction to Environmental Impact Assessment*, UCL Press, London.

Jensen, Rolf H. (1978), *Konsekvensanalyser - en kortfattet kritisk drøfting, Institutt for by- og regionplanlegging*, NTH.

Jensen, Rolf H. (1979), *Konsekvensanalyser i samfunnsplanlegging - nærmer vi oss en avklaring på begrepet?*, Plan og arbeid nr.6/1979.

Krogh, Sverre, *Vil kommuner og fylkeskommuner klare å gjennomføre den nye planleggingsloven?*, Plan og arbeid nr.3/1981.

Miljøverndepartementet (1990), *Konsekvensutredninger. Veileder i plan- og bygningslovens bestemmelser*, T-746.

Miljøverndepartementet (1994), *Konsekvensutredninger og kommunal planlegging*, T-1009.

Miljøverndepartementet (1994), *Konsekvensutredninger. Veileder i plan- og bygningslovens bestemmelser*, T-1015.

Miljøverndepartementet (1997), *Lov 4.august 1995 om endring i lov 14.juni 1985 kap VII-a konsekvensutredninger. Forskrift om konsekvensutredninger av 13.desember 1996*, T-1169.

NOU 1977:1, *Ny planleggingslov.*

Orloff, N. (1980), *The National Environmental Policy Act: cases and materials*, Bureau of National Affairs, Washington.

Stortingsmelding nr.58 (1997-98), *Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling.*

Traagstad, Øyvind (1981), *Planleggingsloven. Bakgrunnen for lovforslaget*, Plan og arbeid nr.3/1981.

Vig, Norman J. & Kraft, Michael E. (1994), *Environmental Policy in the 1990s*, CQ Press, Washington.

Wathern, Peter (ed.)(1988), *Environmental Impact Assessment: theory and practice*, Unwin Hyman, London.