

Konsekvensutredningen inn i normal planlegging, tenk geografisk nivå!

Med ny plan- og bygningslov (PBL) er ordningen konsekvensutredning (KU) endret fra å være en litt mystisk prosess knyttet til store utbyggingstiltak - gjerne utført av "konsulent/ekspert" på oppdrag fra private selskaper med penger og utbyggingsplaner - til å bli en integrert del av den normale areal- og samfunnsplanlegging.

Dette har forenklet prosessen, samtidig som arbeidet med KU'er har fått et videre omfang. Alle region- og kommuneplaner skal konsekvensutredes. Store reguleringsplaner (områdeplaner) vil normalt også utløse krav om KU.

Denne artikkelen handler om at vi som planleggere kan se positivt på kravet om KU, og la det være en stimulans for å gjøre planleggingen mer fokusert. Jeg vil særlig fremholde at vi må være bevisst hvilket geografisk nivå en problemstilling hører hjemme, og unngå å bruke tid og oppmerksomhet på detaljer der fokuset bør være på de store linjene.

Formålet med KU er å klargjøre en plans-/tiltaks konsekvenser for miljø og samfunn, til hjelp for:

- de som skal beslutte / godkjenne planen (politikere, høringsinstanser, myndigheter)
- arbeidet med planen/tiltaket slik at det forslaget som til suttet fremmes er bedre enn det ellers ville ha vært!

Tilpass utredning og geografisk nivå!

Bud nummer en er som sagt å avklare problemstillinger på det geografiske nivået de hører hjemme. Strategiske spørsmål med vidtrekkende konsekvenser bør avklares på kommune- eller regionplannivå UTEN å dykke planleggingen ned i detaljer. Mer detaljerende avklaringer som ikke har betydning for hovedkonklusjonen kan overlates seinere arbeid med reguleringsplan, ved behov presisert gjennom en bestemmelse i kommuneplanen.

Et fokus på hovedlinjer er dels et spørsmål om å husholdere med plan- og utredningskapasitet, men like mye et spørsmål om å bevare et politisk og faglig fokus på det som er VIKTIG i de ulike faser. Det er begrenset plass i HODENE til planleggere m.fl. og de politikere som til slutt skal bestemme. Det blir ikke fokuserte diskusjoner hvis alle spørsmål er i spill på en gang!

Det er for eksempel nødvendig å sjekke ut om en aktuell utbyggingsretning/boligområde er trygg mot skredfare og flom. Hvis kommunen har godt kartverk/ grunnkunnskap kan det være raskt å avklare dette i grove trekk på kommunplannivå. Området ligger kanskje utenfor marin leire osv, men det kan ikke utelukkes flomfare i et parti langs en lokal elv. En grei konklusjon kan være at området i hovedsak er egnet, men at nødvendig flomsikringssone utredes og klargjøres i f m reguleringsplan.

Får man enkelt sjekket ut de temaer som ikke er problematiske, kan plan- og KU-arbeidet fokuseres mot kritiske spørsmål. I noen tilfeller transportsystem eller overordnet grønnstruktur, andre ganger kan det være kulturminner.

Noen problemstillinger bør løftes opp og avklares på regionalt nivå, slik for eksempel regjeringen legger opp til med rikspolitiske bestemmelsen om kjøpesenteretablering. Et kjøpesenter utenfor tettsteder kan bidra til økt transport og kan undergrave markedet for handel i eksisterende byer og tettsteder. Handel er kommunekryssende slik at kommuner som på grunnlag av en lokale vurderinger tillater hver sine "mega-vare-handelsentra" til sammen vil kunne undergrave kundegrunnelaget i eksisterende tettsteder. Omfanget av slike store handelsmaskiner må på en eller annen måte reguleres på et geografisk nivå som svarer til det funksjonelle nedslagsfeltet til dagens handelsmønster basert på bil.

Felles for mange problemstillinger er at det ikke finnes en ideell løsning (ex den korrekte lokalisering av mega-kjøpesenteret), men at det tross alt er bedre å fastlegge en samlet løsning enn å la være å regulere. I slike tilfeller må vi som planleggere bidra til å klargjøre hva som er rette geografiske nivå for problemstillingen og plantype, og dermed geografisk nivå for KU.

Det kan være lettere for den myndigheten som har et ansvar for en miljøinteresse å vurdere et plangrep for et større område enn å ta stilling til ett prosjekt om gangen. Sikrer man en helhet hvor en viktig del av ex kulturmiljøet tas vare på, er det enklere å kunne akseptere at naboområdet utvikles by-messig.

Mange miljøinteresser er simpelthen avhengig av et overordnet grep gjøres i tide. Eksempel: Summen av flere mindre reguleringer (over flere tiår) for kjøpesentra og næringsbebyggelse ved Liertoppen nær Drammen har gjort at det i fremtiden vil bli vanskelig å reetablere en viltkorridor på tvers av E18 mellom Oslo og Drammen i et område hvor hjortevilt har trukket i tusenvis av år. Kunnskapen har vært der, men det har aldri blitt laget en plan for et nødvendig stort område for å trekke opp en god løsning for viltet. (Hadde motorveien vært planlagt i dag ville den neppe blitt godkjent uten slike viltpassasjer.)

Start planarbeidet tidlig, planprogrammet er første fase!

Et viktig poeng med ny PBL har vært å flytte "dialogen" fram i tid slik at planlegging ikke tar form av en lukket prosess med litt "medvirkning" og høring til slutt. Planprogrammet er en milepel hvor en klargjør formålet med planen, behov for utredninger og et opplegg for arbeidet. Planprogrammet bør på en lett forståelig måte presentere viktige problemstillinger og de alternative plangrep som foreslås utredet. Her benyttes den kunnskap man allerede har om miljø- og samfunn, gjerne supplert med forstudier/utredninger for å belyse kritiske faktorer som bør klargjøres allerede i planprogrammet.

Ved forrige revisjon av kommuneplanen i Asker skulle drøftes endring av utbyggingspolitikk fra småhusbebyggelse i felt til leiligheter i tettsteder. Det var usikkerhet om behovet for så mange leiligheter, og NIBR ble engasjert for å finne ut om de fremtidige eldre i Asker ville komme til å flytte fra småhus til leilighet, hvilket ble grundig dokumentert. Undersøkelsen fikk betydning for de utbyggingsstrategiene som ble lagt ut til drøfting i selve planfasen etterpå.

Et formelt planarbeid bør helst ikke strekke seg over så lang tid at deltakerne går trøtete. I et komplekst arbeid med en byplan eller en omfattende revisjon av kommuneplanen kan det derfor være en fordel å gjøre ferdig noen analyser og utredninger (forstudier) før det formelle planarbeidet startes opp med et forslag til planprogram.

Noen utredninger kan ta mange år å gjennomføre, for eksempel kartlegging av biologisk mangfold. Da er det helt nødvendig at kartleggingen gjennomføres uavhengig av en konkret plan, og er tilgjengelig på et overordnet detaljeringsnivå når man trenger det. Bruk av ressurser til større kartlegginger og analyser med et generelt utredningsformål kan for eksempel avklares politisk gjennom den planstrategien som hvert 4. år skal legges frem (for nytt kommunestyre).

Når KU nå inngår som del av ordinært planarbeid kan vi som planleggere sørge for at viktige utredninger gjennomføres som del av langsiktig plan- og utredningsarbeid i kommunen uten samme tidspress som i en ordinær planprosess.

Klima, konsekvenser for oss? for jorda?

Kommunene har en viktig rolle i arbeidet mot lavere utslipp av klimagasser. Alle utslipp på jorda skjer i et lokalmiljø, men samtidig er det utvilsomt slik at viktige rammebetingelser fastlegges nasjonalt og ikke minst internasjonalt. Konsekvenser av alternative løsninger på lokalt plan må derfor belyses som del av et samspill med ytre faktorer!

Konsekvenser for klima av et tiltak/planforslag deles gjerne i to, utslippsreduksjon og tilpasning:

- a) Bidrar tiltaket til lavere klimagassutslipp? (transportbehov m.v.) Dette er viktig av solidariske årsaker (alle i verden må bidra, særlig i rike land), og av hensyn til nasjonale forpliktelser (alle norske kommuner må bidra for at Norge skal oppfylle...).
- b) Er planforslaget tilpasset fremtidig klima med høyere havnivå, mer flom osv? Hus, bygninger, veier, havner osv har levetid på minst 50 år. Kommunen og staten har interesse av å begrense fremtidig ødeleggelse av infrastruktur og bygningsmasse.

Det er, etter min mening, nødvendig å føye til en mer omfattende variant av "tilpasning":

Hvilke konsekvenser vil eventuelle fremtidige krav om nær null klimautslipp få for arealbruken? Vil de løsningene som foreslås i dag være funksjonelle med energipriser som er 5-10 ganger så høye?

Hvilken betydning har dette i praksis?

Gitt dagens forbruksmønster og omfattende bruk av privatbil spiller det ikke stor rolle for samlet klimagassutslipp om et nytt butikksenter etableres ved et motorveikryss eller inne i byen. De fleste kjører jo bil til butikken allikevel, og et veikryss ligger gjerne sentralt for handlende med bil. Nedleggelse av butikker i sentrum er på kort sikt et tap for gamle og unge uten sertifikat, og for livet i byen. På lengre sikt kan det imidlertid betraktes som negativt for klimaet, fordi slike arealbruk undergraver potensialet for utvikling av miljøvennlig bebyggelse basert på gang-sykkelavstander (den tette mangfoldige byen).

Lokalisering av arbeidsplasser eller videregående skoler med stort omland av arbeidskraft og elever gir opphav til mange daglige kjøreturer. I hvor stor grad blir potensialet for å komme seg på jobb/skole uten bruk av bil tillagt vekt når lokalisering bestemmes?

Vil en kommune - som planmyndighet - på grunnlag av konsekvensvurderinger be en forslagsstiller vurdere andre og mer transport- og klimavennlige lokaliseringer? Særlig utfordrende blir jo dette hvis alternative lokaliseringer kan være i andre kommuner! Eksempelene er mange på at transport- og klimakonsekvenser ikke tillegges stor betydning eller belyses i lokaliseringssaker. Høyskolen i

Akershus med 3 900 studenter og 300 ansatte ble i 2003 lokalisert ca 3 km unna jernbanestasjonen på Lillestrøm, fordi staten ønsket å benytte et gammelt stilig næringsbygg. Man kan tenke seg at bygningen er svært miljøvennlig med lavt energibruk, fjernvarme osv, men hvor mye utgjør dette sammenliknet med klimagassutslipp knyttet til transport de neste 50 årene?

Hvordan skal man organisere slike plan- og utbyggingssaker for at spørsmålet om riktig lokalisering blir belyst på rettmessig vis?

16/1- 2010

Njål Nore
Avdeling for Regional Utvikling
Akershus fylkeskommune