

Sivilombudet
Postboks 3, Sentrum
0101 OSLO

Deres ref
2022/1343

Vår ref
21/2492-18

Dato
20. april 2022

Besvarelse av Sivilombudets spørsmål knyttet til regelverket for konsekvensutredning og vurdering av alternativer

1. Innledning

Klima- og miljødepartementet viser til brev fra Sivilombudet datert 8. mars 2022, med flere spørsmål knyttet til departementets forståelse av regelverket om konsekvensutredning og vurdering av alternativer.

Bakgrunnen for brevet er en klage fra Naturvernforbundet på Kommunal- og distriktsdepartementets vedtak av 11. oktober 2021 om å godkjenne detaljregulering for Toft næringsområde. På bakgrunn av klagen har Sivilombudet stilt Klima- og miljødepartementet noen prinsipielle spørsmål om forståelsen av reglene om konsekvensutredning og vurdering av alternativer.

Sivilombudets spørsmål relaterer seg til konsekvensutredninger av planer etter plan- og bygningsloven. Reglene om konsekvensutredninger er hjemlet i plan- og bygningsloven (pbl.) og nærmere regulert i konsekvensutredningsforskriften (KU-forskriften). Sammen med andre regler om konsekvensutredning, gjennomfører KU-forskriften to EU-direktiver om miljøkonsekvensutredninger. Disse er direktiv 2014/52/EU (EIA-direktivet) om vurdering av visse prosjekters miljøvirkning, og direktiv 2001/42/EØF (SEA-direktivet) om vurdering av miljøvirkningene av visse planer og programmer.

Ansvar for regelverket er fordelt slik at Klima- og miljødepartementet er ansvarlig for gjennomføringen av direktivene i norsk rett og for den delen av KU-forskriften som angår tiltak og planer som reguleres etter sektorlover. Kommunal- og distriktsdepartementet er

ansvarlig for den delen av KU-forskriften som gjelder planer etter plan- og bygningsloven. Siden Sivilombudets spørsmål i stor grad angår regelverk under Kommunal- og distriktsdepartementets ansvarsområde, er svarbrevet utarbeidet i samråd med Kommunal- og distriktsdepartementet.

Sivilombudets spørsmål er besvart i del 3 av dette brevet. I del 2 gis en beskrivelse av noen grunnprinsipper i plansystemet knyttet til konsekvensvurderinger, som gir en bakgrunn for svarene i del 3. Del 2 og del 3 omhandler kommuneplanens arealdel og detaljreguleringer som utløser krav til planprogram og konsekvensutredninger.

2. Beskrivelse av grunnprinsipper i plansystemet, knyttet til konsekvensutredninger

For kommuneplaner og for reguleringsplaner som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn, «skal det som ledd i varsling av planoppstart utarbeides et planprogram som grunnlag for planarbeidet», jf. pbl. § 4-1 første ledd første punktum. Planprogrammet «skal gjøre rede for formålet med planarbeidet, planprosessen med frister og deltakere, opplegget for medvirkning, spesielt i forhold til grupper som antas å bli særlig berørt, hvilke alternativer som vil bli vurdert og behovet for utredninger», jf. pbl. § 4-1 annet ledd første punktum. Når det gjelder alternativer, skal planprogrammet «inneholde en beskrivelse av ... relevante eller realistiske alternativer og hvordan disse skal vurderes i konsekvensutredningen», jf. KU-forskriften § 14 første ledd bokstav c. Forslaget til planprogram «sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn normalt samtidig med varsling av planoppstart», jf. pbl. § 4-1 annet ledd annet punktum.

Forslagsstiller utarbeider forslaget til planprogram, jf. KU-forskriften § 13 første ledd, og har et selvstendig ansvar for å redegjøre for hvilke relevante og realistiske alternativer som foreligger og hvordan disse foreslås tatt med i det videre plan- og utredningsarbeidet, jf. Kommunal- og distriktsdepartementets lovkommentar til plan- og bygningsloven (lovkommentaren) s. 42. Planmyndigheten fastsetter planprogrammet, jf. pbl. §§ 4-1 annet ledd tredje punktum, og avgjør gjennom fastsettelsen av planprogrammet hvilke alternativer som skal inngå i utredningsarbeidet og på hvilket nivå de skal utredes, jf. lovkommentaren s. 42. Planmyndigheten vil vurdere innkomne høringsinnspill ved fastsettingen av planprogrammet, herunder innspill knyttet til alternativ utforming i form av avgrensning av planområdet eller tiltak for å unngå eller begrense virkningene, eller alternativ lokalisering.

Videre skal det for kommuneplaner med retningslinjer eller rammer for framtidig utbygging og for reguleringsplaner som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn, gis «en særskilt vurdering og beskrivelse – konsekvensutredning – av planens virkninger for miljø og samfunn», jf. pbl. § 4-2 annet ledd. Konsekvensutredningen utarbeides på grunnlag av fastsatt planprogram, jf. lovkommentaren s. 45. Konsekvensutredningen skal «redegjøre for de alternativene til utforming, teknologi, lokalisering, omfang og målestokk som forslagsstilleren har vurdert, og en utredning av relevante og realistiske alternativer», jf. KU-forskriften § 19 annet ledd første punktum. Planforslag med konsekvensutredning sendes på

høring og legges ut til offentlig ettersyn, jf. pbl. §§ 11-14 og 12-10 og KU-forskriften § 25 første ledd. Planen vedtas av planmyndigheten, jf. pbl. §§ 11-15 første ledd og 12-12 første ledd. Planmyndigheten vil vurdere høringsinnspillene i forbindelse med vedtakelse av planen.

Arealbruk innenfor en kommune avklares normalt på et overordnet nivå, i kommuneplanens arealdel. Arealdelen skal bygge på kommuneplanens samfunnsdel og fastsette de overordnede og strategiske arealdisponeringene i kommunen. Forslag til nye utbyggingsområder skal ses i sammenheng med behovet og arealbruk andre steder i kommunen, og vurderes opp mot de overordnede føringene og strategiene som gjelder. Konsekvensutredningen for kommuneplanens arealdel skal blant annet «beskrive virkninger utbygging av nye områder eller vesentlig endret arealbruk i utbygde områder kan få for miljø og samfunn», og gi «en vurdering av virkningene av de samlede arealbruksendringene i planen», jf. KU-forskriften § 18 tredje ledd første og annet punktum.

Reguleringsplan er et «et arealplankart med tilhørende bestemmelser som angir bruk, vern og utforming av arealer og fysiske omgivelser», og kan utarbeides som områderegulering eller detaljregulering, jf. pbl. § 12-1 første og fjerde ledd. Områderegulering er et alternativ til kommunedelplan for områdevis arealavklaring. Detaljregulering «brukes for å følge opp kommuneplanens arealdel og eventuelt etter krav fastsatt i en vedtatt områderegulering», jf. pbl. § 12-3 første ledd første punktum. Detaljreguleringer skal dermed følge opp og konkretisere de overordnede føringene lagt i kommuneplanens arealdel. Et hovedprinsipp i plansystemet er at tiltaket det reguleres for, normalt er i tråd med arealbruken fastsatt i kommuneplanens arealdel. Det vil sjelden være aktuelt å utrede alternativ lokalisering for reguleringsplaner som er i samsvar med arealbruken fastsatt i kommuneplanens arealdel, jf. lovkommentaren s. 42. Om vurderingen av hvilke alternativer som skal utredes og på hvilket nivå vises det til følgende uttalelse i lovkommentaren s. 45-46:

«[...] Hvilke alternativer som skal utredes, og på hvilket detaljeringsnivå, fastsettes gjennom planprogrammet. Et viktig prinsipp vil normalt være at spørsmål om alternativ lokalisering hører hjemme på oversiktsplannivå. På detaljreguleringsnivå vil alternativvurderinger som oftest dreie seg om alternative plassering, omfang, utforming og teknologi med sikte på å redusere ulemper av en foreslått utbygging. For reguleringsplaner i strid med oversiktsplan kan det være aktuelt å stille krav vurdering av alternativ lokalisering. For statlige utbyggingstiltak bør det også stilles krav til utredning av alternativ lokalisering.»

3. Svar på Sivilombudets spørsmål

1. Krav om vurdering av alternative lokaliteter?

1.1 Er det etter departementets syn et krav om at kommunen - i planlegging av næringsvirksomhet som utløser krav til konsekvensutredning - sikrer at det i forbindelse med planprosessen vurderes om det finnes «relevante og realistiske»

alternativer til plassering av arealformålet/virksomheten? Eller kan det være tilstrekkelig at kommunen, før planprosessen, har valgt ut et område som er egnet til formålet, og som kommunen ønsker å benytte til slik virksomhet? Svaret bes begrunnet.

Vi forstår spørsmålet slik at det angår detaljregulering, da spørsmålet gjelder planlegging av næringsvirksomhet som utløser krav til konsekvensutredning.

Slik det er beskrevet i del 2, skal forslagsstilleren i forslaget til planprogram redegjøre for hvilke relevante og realistiske alternativer som foreligger og hvordan disse foreslås tatt med i det videre plan- og utredningsarbeidet. Kommunen som planmyndighet avgjør om planprogrammet skal fastsettes, og avgjør gjennom fastsettelsen av planprogrammet hvilke alternativer som skal inngå i utredningsarbeidet og på hvilket nivå de skal utredes. Konsekvensutredningen, herunder utredningen av relevante og realistiske alternativer, utarbeides deretter på grunnlag av planprogrammet.

Det er videre beskrevet at et hovedprinsipp i plansystemet er at tiltaket det reguleres for normalt er i tråd med arealbruken fastsatt i kommuneplanens arealdel, at spørsmål om alternativ lokalisering normalt hører hjemme på overordnet plannivå, og at det sjelden vil være aktuelt å utrede alternativ lokalisering for reguleringsplaner som er i samsvar med arealbruken fastsatt i kommuneplanens arealdel. På detaljreguleringsnivå vil alternativvurderinger som oftest dreie seg om alternativ plassering innenfor planområdet, omfang, utforming og teknologi med sikte på å redusere ulemper av en foreslått utbygging.

På bakgrunn av ovenstående gjelder det ikke et eksplisitt og generelt krav om at det for detaljreguleringsforslag skal vurderes om det finnes relevante og realistiske alternativer til lokalisering av arealformålet/virksomheten. Detaljreguleringer som plantype brukes for å regulere bestemte avgrensede områder, og tiltaket som reguleres i en detaljregulering bør normalt være i tråd med kommuneplanens arealdel. Det vil derfor vanligvis være slik at det konkrete planområdet som detaljreguleringen gjelder er valgt ut til et bestemt formål.

1.2 Dersom departementet legger til grunn at det kan være tilstrekkelig at kommunen har valgt ut ett område som er egnet til formålet: Hva er eventuelt fordelene og ulempene med et slikt syn, sett i lys av formålet med reglene om konsekvensutredninger, jf. KUF § 1?

Hensikten med å avklare lokalisering gjennom å fastsette arealbruken i overordnet plan, er at arealbruken og virkningene av denne kan ses i en større sammenheng med andre områder i kommunen og opp mot overordnede og strategiske mål og føringer, se beskrivelsen i del 2. En slik praksis gir forutsigbarhet for tiltakshaver, berørte parter og interesser og samfunnet som helhet.

1.3 Dersom departementet legger til grunn at det er et krav at kommunen vurderer om det finnes andre, alternative lokaliteter: Hva er i så fall konsekvensen dersom en

nærmere vurdering viser at det finnes alternative lokaliteter som ser ut til å være relevante og realistiske? Er kommunen forpliktet til å sikre at disse lokalitetene utredes «fullt ut» i konsekvensutredningen?

Vi legger til grunn at det ikke er krav om at kommunen for ethvert detaljreguleringsforslag vurderer om det finnes relevante og realistiske alternativer til lokalisering, jf. besvarelsen av spørsmål nr. 1.1.

2. Plannivå

2.1 De siterte uttalelsene kan forstås slik at siling og utredning av alternative lokaliteter i utgangspunktet bør skje på kommuneplannivå, ut fra en overordnet vurdering av hvilke områder som er egnet til det aktuelle arealformålet. På detaljplannivå kan det derimot virke mer relevant å utrede alternativer til utforming, teknologi, omfang og målestokk knyttet til konkrete tiltak som planlegges.

Er departementet enig i at systemet skal forstås på denne måten? Hva er eventuelt fordelene og ulempene med et slikt syn?

Vi er enige i at systemet skal forstås på den måten. Det vises til beskrivelsen i del 2 og besvarelsen av spørsmål nr. 1.1.

2.2 Dersom departementet er enig i at systemet forutsetter at vurderinger av lokalitet som utgangspunkt skal skje på kommuneplannivå:

Hva blir etter departementets syn konsekvensen dersom det ikke er gjort en vurdering av alternative lokaliteter for et næringsområde i forbindelse med vedtagelsen av kommuneplanens arealdel? Kan dette avhjelpes ved at en slik vurdering i stedet gjøres i forbindelse med prosessen før vedtagelse av detaljreguleringsplan for tiltaket? Svaret bes begrunnet.

Som det går fram av beskrivelsen i del 2, vil planmyndigheten ved fastsetting av planprogrammet vurdere de innspill som kommer inn under høringen, herunder innspill knyttet til alternativ lokalisering. Dersom planmyndigheten finner grunn til det, for eksempel på bakgrunn av høringsuttalelsene, kan planmyndigheten velge å stanse videre behandling av saken ved å unnlate å fastsette planprogrammet, jf. KU-forskriften § 16 tredje ledd.

Dersom konsekvensutredningen for en reguleringsplan viser at arealet som planen gjelder for, ikke er egnet til utbygging på grunn av vesentlige virkninger for miljø eller samfunn, og at det ikke vil være tilstrekkelig med avbøtende og/eller kompensierende tiltak, bør kommunen vurdere om forslaget til reguleringsplan ikke bør godkjennes. Kommunen kan samtidig vurdere om området bør tas ut av kommuneplanen.

For private detaljreguleringsforslag, følger det av pbl. § 12-11 at kommunen kan unnlate å fremme forslag til reguleringsplan etter at det er oversendt fra forslagsstiller til kommunen, og at kommunen samtidig kan fremme alternative forslag til regulering av arealet. Er forslaget i samsvar med kommuneplanens arealdel eller områderegulering, kan tiltakshaver kreve avslaget forelagt kommunestyret, jf. pbl. § 12-11. Sendes forslaget på høring, kan berørte myndigheter fremme innsigelse når planen strider mot nasjonale eller vesentlige regionale interesser, jf. rammene for innsigelse som er angitt i pbl. § §§ 5-4 og 5-5 og i rundskriv H-2/14 fra Kommunal- og distriktsdepartementet.

2.3 Dersom departementet legger til grunn at dette kan avhjelpes ved at alternative lokaliteter vurderes i forbindelse med detaljplan:

Hva blir i så fall, i en slik situasjon, vurderingstemaet for spørsmålet om det foreligger andre «relevante og realistiske» lokaliteter som skal utredes i konsekvensutredningen? Kan silingen skje ut fra hvilke områder som er egnet for et konkret tiltak som en privat forslagsstiller ønsker å realisere gjennom detaljreguleringsplanen? Eller må det forutsettes at det først gjøres en bredere, overordnet vurdering av hvilke områder som er egnet til slik næringsvirksomhet mer generelt, holdt opp mot hensynet til naturmangfold og øvrige hensyn reglene om konsekvensutredninger skal ivareta?

Det vises til besvarelsen av spørsmål nr. 2.2 ovenfor.

2.4 Det følger KUF § 19 siste ledd at konsekvensutredningen skal redegjøre for de alternativene til blant annet «utforming», «teknologi» og «omfang» som forslagsstilleren har vurdert, og en utredning av relevante og realistiske alternativer.

Har dette betydning for hvilke premisser som legges til grunn for vurderingen av hva som anses som en relevant og realistisk lokalitet som skal utredes videre? Bør silingen av alternative lokaliteter - enten det skjer i forbindelse med kommuneplan eller reguleringsplan - skje på en slik måte at det åpnes for at den planlagte virksomheten kan utformes på ulike måter, i ulikt omfang og med ulik teknologi?

Som det fremgår av beskrivelsen i del 2, er det i forbindelse med arbeidet med planprogrammet at det tas stilling til hvilke alternativer som skal inngå i det videre utredningsarbeidet. Spørsmål om alternativ lokalisering hører normalt hjemme på oversiktsplannivå, og vil normalt vurderes i forbindelse med kommuneplanens arealdel på bakgrunn av områdenes egnethet og en overordnet vurdering av hvilke virkninger arealbruken vil få. I hvilken grad det er mulig å ta stilling til ulik utforming, omfang og teknologi i en slik vurdering, vil avhenge av hvilken type tiltak det er snakk om og hvilken kunnskap som er tilgjengelig på dette tidspunktet. Vanligvis vil denne vurderingen gjøres i forbindelse med et eventuelt reguleringsplanarbeid.

3. Objektivitet og uavhengighet

3.1 Kan det etter departementets syn oppstilles lignende krav til avstand mellom private forslagsstillere og de som står for faglige vurderinger i forbindelse med fastsettelse av planprogram og konsekvensutredninger?

Krav om avstand mellom den som fremmer forslaget og den som behandler forslaget, sikter til situasjoner hvor disse to rollene er innenfor én og samme organisasjon. En privat forslagsstiller og kommunen som planmyndighet er ikke samme organisasjon, og det vil derfor ikke være hensiktsmessig å stille et slikt krav. Det understrekes at kravene til kommunen som ansvarlig myndighet, om objektiv opptreden og tilstrekkelig fagkunnskap under behandlingen av saker, kommer til anvendelse for alle sakene, uavhengig av hvem som er forslagsstiller, jf. KU-forskriften § 5 annet ledd.

Videre nevnes at forvaltningsloven kapittel II om ugildthet kommer til anvendelse for forberedelse av avgjørelser og fattning av avgjørelser som faller innenfor lovens og kapitlets virkeområde.

Er det problematisk dersom forslagsstiller selv står for sentrale vurderinger som legges til grunn i planprosessen, for eksempel av om det finnes alternative lokaliteter som skal konsekvensutredes?

Reguleringsplaner skal utarbeides av fagkyndige, jf. pbl. § 12-3 fjerde ledd, og konsekvensutredninger skal utføres av personer med relevant faglig kompetanse, jf. KU-forskriften § 17 tredje ledd. Forslagsstiller har som nevnt i del 2 et selvstendig ansvar for å redegjøre for hvilke relevante og realistiske alternativer som foreligger og hvordan disse foreslås tatt med i det videre plan- og utredningsarbeidet. På bakgrunn av det foreslåtte planprogrammet skal kommunen ta stilling til om de mener alternativer skal utredes nærmere. Ved fastsettelse av planprogrammet avgjør kommunen hvilke alternativer som skal inngå i utredningsarbeidet.

Det understrekes også her at kommunen som planmyndighet og ansvarlig KU-myndighet vil være underlagt krav om objektiv opptreden og tilstrekkelig fagkunnskap under behandlingen av saker, uavhengig av hvem som er forslagsstiller, jf. KU-forskriften § 5 annet ledd.

Med hilsen

Øyvind Andreassen (e.f.)
avdelingsdirektør

Marthe Lindberg
seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer

Kopi

Dæhlin Sand Advokatfirma AS
Kommunal- og distriktsdepartementet
Wikborg Rein Advokatfirma AS