



DET KONGELIGE  
KOMMUNAL- OG DISTRIKTSDEPARTEMENT

Sivilombudet  
Postboks 3 Sentrum  
0101 OSLO

Deres ref  
2022/1343

Vår ref  
22/2909-8

Dato  
29. august 2022

## Svar på Sivilombudets spørsmål om vurdering av alternative lokaliteter ved planlegging av Toft næringsområde

Vi viser til brev fra Sivilombudet den 7. juni 2022. Sivilombudet har funnet grunn til å undersøke vedtaket til Kommunal- og moderniseringsdepartementet (nå Kommunal- og distriktsdepartementet) av detaljregulering for Toft næringsområde den 11. oktober 2021. Undersøkelsen er begrenset til spørsmålet om alternative lokaliteter er tilstrekkelig vurdert ved planleggingen av Toft næringsområde. Undersøkelsen gjøres på bakgrunn av en klage fra advokat Tine Larsen på vegne av Norges naturvernforbund. Sivilombudet har bedt om departementets svar innen 15. august 2022, men har gitt fristutsettelse til 31. august. Under besvares Sivilombudets spørsmål punkt for punkt.

Spørsmålene kommer i tillegg til ombudets spørsmål i brev 8. mars 2022 til Klima- og miljødepartementet om forståelsen av reglene om konsekvensutredning og vurdering av alternativer. Brevet ble besvart av Klima- og miljødepartementet, i samråd med Kommunal- og distriktsdepartementet, den 20. april 2022.

### 1 Om krav om vurdering av alternative lokaliteter

*1.1 Er det etter departementets syn et krav om at kommunen - ved avsetting av områder til næringsvirksomhet i kommuneplanens arealdel, som utløser krav til konsekvensutredning, jf. KUF § 6 a - sikrer at det i forbindelse med planprosessen vurderes om det finnes «relevante og realistiske» alternativer til plassering av den planlagte virksomheten, som i så fall skal utredes nærmere i konsekvensutredningen? 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?*

Postadresse  
Postboks 8112 Dep  
0032 Oslo  
postmottak@kdd.dep.no

Kontoradresse  
Akersg. 59  
www.kdd.dep.no

Telefon\*  
22 24 90 90  
Org.nr.  
972 417 858

Avdeling

Saksbehandler  
Vigleik Stusdal  
Normann  
22 24 59 82

Kommunal- og distriktsdepartementet vil innledningsvis bemerke at vi har behandlet detaljregulering for Toft næringsområde på bakgrunn av en innsigelse fra Statsforvalteren i Nordland. Departementet har i vurderingen av saken lagt til grunn at reguleringsplanen i hovedtrekk er i samsvar med arealdelen i godkjent kommuneplan. Departementet har i behandlingen av saken følgelig ikke hatt grunn til å se nærmere på vurderingene som Brønnøy kommune har gjort i utarbeidelsen av kommuneplanens arealdel. Det er i planprogrammet for kommuneplanens arealdel at kommunen tar stilling til hvilke alternativer som vil bli vurdert og behovet for utredninger, jmfør plan- og bygningsloven § 4-1 andre ledd første punktum og konsekvensutredningsforskriften § 14.

I veileder til konsekvensutredninger for kommuneplanens arealdel (T-1493), skriver departementet følgende på side 12: «Planprogrammet skal beskrive hvordan relevante og realistiske alternativer vil bli behandlet i planarbeidet. I hvilken grad det foreligger relevante og realistiske alternativer i det enkelte planarbeid, vil være et spørsmål om skjønn.» Videre vises det til at «alternativer» både må forstås som alternative strategier og alternative utbyggingsforslag. På side 13 står det videre at: «Når det gjelder behandling av alternativer til konkrete utbyggingsforslag, skal planprogrammet inneholde et krav om at der det foreligger relevante og realistiske alternativer, skal disse utredes på lik linje med det opprinnelige forslaget.»

Departementet mener etter dette at det er tilstrekkelig at kommunen, i arbeidet med kommuneplanens arealdel, skjønnsmessig vurderer at det ikke foreligger relevante og realistiske alternativer, for eksempel basert på en forutgående vurdering av muligheter og behov.

*1.2 Har det etter departementets syn betydning for plikten til å vurdere om det finnes relevante og realistiske alternativer til plassering av en type virksomhet eller et konkret tiltak, om virksomheten/tiltaket er omfattet av EU-direktivene som ligger til grunn for konsekvensutredningsforskriften? Vi viser i den sammenheng til Klima- og miljødepartementets svar i punkt 1 i brevet 20. april 2022.*

Det norske KU-regelverket gjennomfører de to EU-direktivene, herunder direktivenes bestemmelser om alternativer. Bestemmelsene om alternativvurderinger i KU-forskriften gjelder uavhengig av type virksomhet eller tiltak. Det vil derfor ikke ha betydning om tiltaket eller virksomheten er omfattet av EU-direktivene, eller om det er en nasjonal bestemmelse.

*1.3 Vi forstår det slik at Klima- og miljødepartementet mener at siling og utredning av alternative lokaliteter i utgangspunktet bør skje på kommuneplannivå, og ikke på detaljplannivå, jf. svaret på spørsmål 2.1 i brevet 20. april 2021. Forutsatt at departementet legger til grunn at svaret på spørsmålet i dette brevets punkt 1.1 er ja - altså at kommunen må sikre at det før avsetting av et nytt næringsområde i kommuneplanens arealdel er vurdert om det finnes relevante og realistiske alternativer til plasseringen:*

*Hva blir etter departementets syn konsekvensen dersom det ikke er gjort en slik vurdering 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?*

Kommunal- og distriktsdepartementet viser til Klima- og miljødepartementets svar på spørsmål 2.2 i brev den 20. april 2022, som vi stiller oss bak.

## **2 Vurderingen av alternative lokaliteter for Toft næringsområde**

*2.1 I lys av departementets svar på spørsmålene i punkt 1 ber vi departementet ta stilling til om det i den aktuelle saken gjaldt et krav om å vurdere om det fantes relevante og realistiske alternativer til plasseringen av næringsområdet på Toftøya - enten i forbindelse med vedtagelsen av kommuneplanen eller detaljreguleringsplanen for området.*

Departementet legger til grunn at spørsmål om realistiske og relevante alternativer til lokalisering, normalt hører hjemme i utarbeidelsen av kommuneplanens arealdel, som vist til ovenfor. På detaljreguleringsnivå vil alternativvurderinger derimot som oftest dreie seg om alternativ til plassering (innenfor planområdet), omfang, utforming og teknologi med sikte på å redusere ulemper av en foreslått utbygging, jmfør Kommunal- og distriktsdepartementets lovkommentar til plandelen av plan- og bygningsloven side 46. Hva som er relevante og realistiske alternativer, beror på planmyndighetens skjønnsmessige vurdering. Denne vurderingen skjer blant annet i lys av uttalelsene fra berørte myndigheter og interessenter ved høring av planprogrammet for kommuneplanen. Vurderingen av alternativer beror også på hvilke innspill til nye utbyggingsområder kommunen har mottatt i forbindelse med planoppstart, og som kommunen i planprosessen kan vurdere opp mot hverandre, og opp mot eventuelle forslag kommunen selv tar initiativ til å utrede.

*2.2 Forutsatt at departementet mener at det gjaldt et krav om å foreta en slik vurdering:*

*Vi ber departementet ta stilling til om de vurderingene som er gjort av kommunen og forslagsstiller i denne saken er tilstrekkelige til å tilfredsstille eventuelle krav til slike vurderinger som kan utledes av plan- og bygningsloven og konsekvensutredningsforskriften, samt de alminnelige kravene til utredning og begrunnelse i forvaltningsloven §§ 17 og 25. I den sammenheng ber vi om departementets svar på følgende:*

*2.2.1 Det følger av departementets vedtak 11. oktober 2021 at «[d]et går fram av sakspapirene at det forut for planarbeidet var vurdert tre ulike alternativer til lokalisering av et større, marint næringsområde i Brønnøy kommune», og at «[b]are Toft ble i denne prosessen vurdert som realistisk.»*

*Hvilke saksdokumenter sikter departementet til her? Finnes det dokumenter som sier noe konkret om hvilke vurderinger som skal ha blitt gjort av de to andre lokalitetene, når disse*

*vurderingene ble gjort, og hvorfor de andre lokalitetene ikke ble ansett realistiske for den planlagte virksomheten?*

Dokumentet det siktes til, er et notat fra Rambøll v/ Eirik Gerhard Lind datert den 15. april 2021 med kommentarer til høringsuttalelser etter offentlig ettersyn av reguleringsplanforslaget. Dette dokumentet ble sammen med øvrige saksdokumenter oversendt Sivilombudet den 16. desember 2021. Blant annet følgende går fram av notatet:

*«Behovsanslaget på ca. 300-500 dekar landareal med sjøtilknytning er forankret i gjeldende kommuneplans samfunnsdel.*

*Aquaculture Innovation (AI) og Brønnøy kommune har sammen arbeidet med å klargjøre et større, marint orientert næringsområde i kommunen. Det er gjennomført en prosess hvor 3 aktuelle områder er vurdert. Ut fra de spesifikke krav som foreligger til vannkvalitet inn i slike anlegg, ble Toft ansett som det eneste realistiske i kommunen jf. KU-forskriften som krever at det er relevante og realistiske alternativer som skal utredes.»*

Og videre:

*«Det ble utredet 3 alternativer. Prosessen fram mot valget av Toft kan summeres opp slik:*

*Høsten 2017 ble det innledet dialog mellom Aquaculture Innovation AS (AI) og Brønnøy kommune hvor AI ble invitert av kommunen til å utarbeide en mulighetsstudie for en marin næringspark på Toftøya. Bakgrunnen var at kommunen arbeidet med en ny arealplan og derfor ønsket å få utredet hvilke områder som kunne egne seg for marin næringsvirksomhet. Toftøya hadde tidligere blitt vurdert som et mulig nytt næringsområde i forbindelse med at MOWI utredet byggingen av egen fôrfabrikk i Norge. Denne ble etablert i Bjugn.*

*Med bakgrunn i invitasjonen fra Brønnøy kommune fikk AI i samarbeid med firma Norconsult utarbeidet en mulighetsstudie for Toftøya for etablering av en marin næringspark som også inneholdt landbasert gjennomstrømningsanlegg for laks. Mulighetsstudien viste at det tiltenkte området på Toftøya var særdeles godt egnet til formålet av følgende årsaker:*

- *Nærhet til hovedskipsleia (Torgværleia) – gunstig for all virksomhet på området*
- *Mulighet for bygging av dypvannskai*
- *Relativt skjermet sjøfront*
- *Ingen bebyggelse – god avstand til boligområder*
- *Særdeles godt egnet for landbasert oppdrettsanlegg*
  - *Vannkvalitet – gode strømningsforhold*
  - *Gode inntaks- og utslippsmuligheter*

- *Gunstig i forhold til annen oppdrettsvirksomhet*
- *Nærhet til forsknings- og utdanningsaktivitetene på Toft*

*Med bakgrunn i mulighetsstudien ble Als forslag innarbeidet i ny arealplan for Brønnøy kommune. Denne ble vedtatt i kommunestyret i oktober 2019 og i juni 2020 uten kommentarer eller innsigelser vedr området som i tråd med mulighetsstudien ble avsatt som marint næringsområde. Plasseringen på Toftøya gir en unik mulighet til å kombinere lakseproduksjon med utdanning. Dette gjelder også for virksomheter som vil komme i tillegg til oppdrettsanlegget. Dette kan være fôrfabrikk, premiksanlegg, settefiskanlegg, lakseslakteri, kasse/embalase-fabrikk, anlegg for videre bearbeiding av slam og tareproduksjon. For øvrig vises det til mulighetsstudien av februar 2018.»*

*2.2.2 Det fremgår av et udatert brev Brønnøy kommune skrev i etterkant av en befarings på Toftøya 8. september 2021, at en «kartstudie over andre områder i Brønnøy kommune [ikke avdekket] andre områder som ble vurdert til å være aktuelle for et slikt landbasert oppdrettsanlegg». Kjenner departementet til om det finnes dokumenter som sier noe nærmere om denne kartstudien? Utgjør en slik kartstudie etter departementets syn et tilstrekkelig grunnlag for å konkludere med at det ikke finnes relevante og realistiske alternativer til en foreslått plassering av et næringsområde som det foreliggende?*

Det vises til sitatet fra notatet fra Rambøll over, som beskriver prosessen og hvilke dokumenter som foreligger. Departementet legger til grunn at Brønnøy kommune har gjort en forsvarlig, skjønnsmessig vurdering av realistiske og relevante alternativer som grunnlag for å ta det aktuelle området inn i kommuneplanens arealdel. Departementet forventer ikke at kommunene gjennomfører en full konsekvensutredning av alle alternativer som kan være aktuelle, og viser til at «planleggingen skal bygge på økonomiske og andre ressursmessige forutsetninger for gjennomføring og ikke være mer omfattende enn nødvendig», jmfør plan- og bygningsloven § 3-1 tredje ledd. Vi viser også til konsekvensutredningsforskriften § 17 første ledd, andre punktum, der det går fram at konsekvensutredninger i innhold og omfang skal være tilpasset den aktuelle planen og være beslutningsrelevante.

*2.2.3 Brønnøy kommune ga i vedtak 24. oktober 2018 tillatelse til at Aquaculture Innovation igangsatte arbeidet med detaljregulering for Toft næringsområde. I vedtaket fremgår følgende om bakgrunnen for valget av Toftøya:*

*«Toftøya kom opp som et av to mulige lokaliseringalternativ da kommunen for 2-3 år siden responderte på annonsert etterspørsel etter tomt til aktør for utbygging av fôrfabrikk for oppdrettsnæringen. Denne prosessen ble kansellert av utbygger, men i ettertid har en blitt stående med denne lokaliteten som godt egnet for framtidig sjørettet næringsutvikling.*

*...*

*I forbindelse med innspill- og høringsprosess for kommuneplanens arealdel ble det tatt initiativ fra Aquaculture Innovation AS til å få utarbeidet en masterplan /*

*mulighetsstudie i samarbeid med Brønnøy kommune for mulige helhetlige utbyggingsløsning for området. Bedriftens primære areal- og løsningsbehov knyttet til et konsept for landbasert oppdrettsanlegg lagt nedsenket i tidevannssonen er et sentralt element i totalløsningen.»*

*I det nevnte brevet fra kommunen etter befaringen 8. september 2021, heter det videre:*

*«Under arbeidet med mulighetsstudien ble det klart at det mest attraktive med et slikt marint næringsområde ville være etableringen av et landbasert oppdrettsanlegg for laks basert på gjennomstrømming. Etableringen av et slikt anlegg forutsetter at sjøområdene utenfor anlegget har sjødybder som egner seg for vanninntak og strømforhold som egner seg for utslipp av avløpsvann fra anlegget. ... En kartstudie over andre områder av i Brønnøy kommune avdekket ikke andre områder som ble vurdert til å være aktuelle for et slikt landbasert oppdrettsanlegg.»*

*Disse uttalelsene kan tyde på at forslagsstillers vurdering av om det eksisterende relevante og realistiske alternative lokaliteter, har vært basert på om det fantes andre områder i kommunen som ville kunne muliggjøre en tilsvarende type anlegg som det som ble utredet i forbindelse med mulighetsstudien for Toftøya.*

*Vi ber departementet vurdere om en slik siling av alternative lokaliteter er i tråd med systemet i konsekvensutredningsforskriften, herunder bestemmelsen i KUF § 19 siste ledd. Vi viser i den sammenheng til spørsmålet i punkt 2.4 i undersøkelsesbrevet 8. mars 2022, og ber departementet ta stilling til dette.*

Departementet kan ikke se hvordan en slik siling av alternative lokaliteter skulle være i strid med utredningssystemet i plan- og bygningsloven eller konsekvensutredningsforskriften, herunder med konsekvensutredningsforskriften § 19 siste ledd. Det er vanlig, og etter departementets syn uproblematisk, at en næringsaktør tar initiativ til at et område settes av i kommuneplanens arealdel med tanke på å etablere en konkret type virksomhet i området. Dette henger sammen med at planleggingen bør være basert på et reelt behov.

*2.3 I klagen hit er det pekt på at*

*«... Aquaculture Innovation AS, som ble invitert til å utarbeide mulighetsstudien for et marint næringsområde i Brønnøy kommune, også er forslagsstiller for reguleringsplanen for Toft næringsområde. Aquaculture Innovation AS er en kommersiell aktør som ønsker det planområdet som er mest optimalt for den næringen de selv er en del av. Aquaculture Innovation AS har ikke noe incentiv til å utrede alternativer som er mindre optimale for næringen, men som kan være bedre for naturmiljøet, friluftslivet og andre samfunnsinteresser. Det var ikke forsvarlig å la Aquaculture Innovation AS legge premissene for vurderingen av om det fantes andre aktuelle og realistiske alternativer som burde utredes. Det ligger til planmyndigheten å*

*påse at alternativer som også ivaretar andre samfunnshensyn blir tilfredsstillende utredet i konsekvensutredningen.»*

*Vi ber departementet ta stilling til anførselen.*

Kommunal- og distriktsdepartementet viser til vurderingene under punkt 3 i brevet fra Klima- og miljødepartementet den 20. april 2022. Private har rett til å fremme forslag til reguleringsplan og gi innspill til kommuneplanens arealdel. Det er deretter opp til kommunen som planmyndighet, etter høring og offentlig ettersyn, å avgjøre om forslagene er tilstrekkelig utredet, og hvilke hensyn som skal tillegges størst vekt når planen vedtas.

*2.4 I lys av svarene på det ovenstående ber vi departementet vurdere gyldigheten av departementets vedtak 11. oktober 2021.*

Kommunal- og distriktsdepartementet kan ikke se at det med bakgrunn i ovennevnte vurderinger, er grunn til å betvile gyldigheten av departementets vedtak i innsigelsessaken den 11. oktober 2021.

Med hilsen

Knut Grønntun (e.f.)  
avdelingsdirektør

Vigleik Stusdal Normann  
seniorrådgiver

*Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer*

Kopi

Klima- og miljødepartementet