

Notat om plikt til konsekvensutredning av områdereguleringsplan for

Dette notatet tar sikte på å utrede hvilke krav til utredning som gjelder for områdereguleringen for Gamlebyen, Kongsten og Hagebyen.

Generelt om krav til utredning av reguleringssaker

Alle vedtak som treffes som ledd i utøvelse av offentlig myndighet skal utredes tilstrekkelig og forsvarlig. Dette følger av forvaltningsloven § 17, som gjelder generelt i all offentlig forvaltning. Hensikten med krav om utredning er at beslutninger skal treffes på et opplyst grunnlag. Plikten til å utrede skal derfor bidra til å redusere risikoen for vilkårlige eller usaklige beslutninger.

Kravene til utredning i plan- og bygningsloven

I tillegg til forvaltningsloven kan det gjelde særskilte regler om utredning i spesiallovgivningen for forskjellige saksfelt. På plan- og bygningsrettens område er det egne prosess og utredningskrav som skal sikre at særskilt større prosjekter som kan få vesentlige virkninger for miljø eller samfunn skjer på et kunnskapsbasert grunnlag. I plan- og bygningslovens kapittel 4 er det angitt generelle krav til utredning som gjelder planlegging.

Det stilles blant annet krav om planprogram for alle reguleringsplaner som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn etter lovens § 4-1. Planprogrammet skal blant annet redegjøre for hvilke alternativer som vil bli vurdert, og behovet for utredninger. Omfanget av krav til utredninger skal avklares i denne fasen av planleggingen.

Særlig om krav til konsekvensutredning

Dersom planen kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn skal det med forslaget til plan følge en konsekvensutredning av virkninger for miljø og samfunn. Kravene til utredning er implementering av krav som følger av direktiver som er tatt inn i EØS-avtalen. Dette gjelder både plandirektivet¹ og miljøvirkningsdirektivet².

Dette innebærer at loven stiller krav til konsekvensutredning av tiltak som kan ha slike virkninger. Ytterligere krav og detaljering er gitt i egen forskrift, konsekvensutredningsforskriften.

For en del større tiltak som angitt i konsekvensutredningsforskriften § 6 følger plikten direkte av tiltak som er listet opp i egne vedlegg til forskriften, med angivelse av hvilken sektormyndighet som er ansvarlig. Her er det en ubetinget plikt til å lage konsekvensutredning. Man kan her si at man har pekt ut en rekke tiltak som man anser vil kunne få vesentlige virkninger for miljø og samfunn. I all hovedsak er oppstillingen i forskriften i samsvar med tillegg til plandirektivet, og tillegg til miljøvirkningsdirektivet.

¹ Europaparlaments – og Rådsdirektiv 2001/42/EF av 27.juni 2001 om vurdering av miljøvirkningene av visse planer og programmer

² Europaparlaments- og rådsdirektiv 2011/92/EU av 13. desember 2011 om vurdering av visse offentlige og private prosjekters miljøvirkninger

Videre er det gitt regler om at det vil være krav om konsekvensutredning etter en konkret vurdering dersom man anser at tiltaket vil kunne få vesentlige virkninger for miljø og samfunn i forskriftens § 8. Kriterier for vurderingen er gitt i forskriftens § 10.

Nærmere om innvirkningskriteriet

Sentralt for plikten til å konsekvensutrede er at planen må åpne for tiltak som har kvalitativt store virkninger for miljø eller samfunn. Det man kan kalle for innvirkningskriteriet.

En bevaringsplan vil i utgangspunktet vanskelig kunne tenkes å ha slike virkninger som beskrevet i forskriften med vedlegg, eller de aktuelle direktivene som er tatt inn i EØS-avtalen. Planen åpner i utgangspunktet ikke for tiltak, men har som mål å opprettholde og bevare dagens situasjon ved nettopp å ikke åpne for omfattende endringer.

De temaer og omfanget av utredninger som skal skje i en konsekvensutredning og som er tatt inn det «gjeldende «planprogrammet» vil følgelig ikke bidra til noe særlig bedre beslutningsgrunnlag, da forutsetningen om vesentlig påvirkning for miljø og samfunn ikke gjelder for det som i all hovedsak er en ren bevaringsplan. Når virkningskriteriet ikke er oppfylt gir det lite mening i å utrede som om planen får vesentlige virkninger for miljø og samfunn.

Rettslig sett gjelder fortsatt kravene til utredning, men disse kan da bedre begrenses til relevante temaer for en bevaringsplan. Dette anses også i samsvar med beskrivelsen av formålet med planlegging i plan- og bygningsloven § 3-1 om at planlegging skal bygge på økonomiske og andre ressursmessige forutsetninger for gjennomføring og ikke være mer omfattende enn nødvendig. I lovens forarbeider³ er dette utdypet slik:

«*Tredje ledd* understreker at planleggingen ikke skal være mer omfattende enn nødvendig. **Planlegging skal være et nyttig virkemiddel og ikke et mål i seg selv.** Dette krever at den er realistisk i den forstand at den bygger på de reelle økonomiske og andre ressursmessige forutsetninger for gjennomføring. Det er også viktig at kommuner og regioner ikke «planlegger for planleggingens egen skyld», og derfor at de ikke gjør planleggingen mer omfattende enn nødvendig».

Konklusjon

Vurderingen for denne planen er at den ikke anses for å kunne få vesentlige virkninger for miljø og samfunn, ut fra formålet med reguleringen som er bevaring. Det er derfor ikke krav til planprogram etter lovens § 4-1 eller krav om konsekvensutredning.

³ Ot.prp.nr.32 (2007–2008)- side 181