



Norges miljø- og
biovitenskapelige
universitet

Masteroppgave 2023 30 stp.
Fakultet for landskap og samfunn

Konsekvensutredninger ved utvikling av næringsbygg – En praksis i trussel mot miljø og samfunn?

Impact assessments for the development of commercial buildings - A practice that threatens the environment and society?

Nora Christine Hjelme
Master i Eiendom (M-EIE)

FORORD

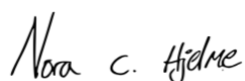
Denne masteroppgaven er avslutningen på min mastergrad i eiendom ved institutt for eiendom og juss ved Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU). Avhandlingen tar for seg konsekvensutredninger i praksis, og undersøker om forskrift om konsekvensutredninger er utformet slik at aktørtilpasninger unngås ved utvikling av næringsbygg. Jeg håper denne avhandlingen kan bidra til å øke kunnskapen og forståelsen for temaet, samt oppmuntre til videre forskning.

Jeg vil først og fremst takke min veileder Gunnhild Storbekkrønning Solli for god veiledning og støtte gjennom oppgaveskrivingen. Din ekspertise, råd og tid har blitt satt uendelig stor pris på. Videre vil jeg rette en stor takk til alle aktører som har stilt opp til intervju, diskusjon og kommet med innspill.

En takk må også rettes til mine medstudenter for oppmuntring og gode diskusjoner. Spesielt takk til rom U416.

Til slutt vil jeg takke venner, kjæreste og familie for deres ubetingede støtte og kjærighet gjennom studietiden og arbeidet med masteroppgaven.

Ås, mai 2023



Nora Christine Hjelme

SAMMENDRAG

Avhandlingen tar for seg konsekvensutredninger (KU) i praksis i Oslo kommune, og undersøker om forskrift om konsekvensutredninger (KUF) er utformet slik at aktørtilpasninger unngås ved utvikling av næringsbygg. Det er særlig bestemmelse nr. 24 i vedlegg I i KUF som blir omtalt. Bestemmelsen sier at næringsbygg, bygg for offentlig eller privat tjenesteyting og bygg til allmennyttige formål med et bruksareal på mer enn 15 000 m² skal ha KU. Mindre tiltak omfattes av vedlegg II nr. 11 j), jf. nr. 24 i vedlegg I i KUF.

KUF skiller mellom planer og tiltak som alltid skal ha KU (vedlegg I i KUF), planer og tiltak som kan pålegges krav om KU (vedlegg II i KUF), og planer og tiltak som faller utenfor utredningsreglene. Tiltak som omfattes av vedlegg I skal alltid ha KU, og tiltak som omfattes av vedlegg II skal gjennom en skjønnsmessig vurdering for å avgjøre om tiltaket skal ha KU. Terskelkriterier, primært basert på tiltakets art og størrelse, fastsetter hvilke tiltak som skal utredes. Slike kriterier åpner for strategisk tilpasning, ofte omtalt som aktørtilpasning, av planer og tiltak for å unngå krav om KU. Mulige aktørtilpasninger er oppdeling av tiltak, tilpasning av tiltak og argument-basert tilpasning.

Avhandlingen viser at bestemmelse nr. 24 i vedlegg I i KUF åpner for omgåelse av KU-plikten, samtidig som bestemmelsen potensielt kan fange opp aktørtilpasninger. Ved å kun bygge utvelgelseskriteriene på tiltakets art og størrelse vil systemet åpne for aktørtilpasninger. Dersom lokal planmyndighet derimot har et vel fungerende system som vurderer vedlegg II saker kan systemet fange opp aktørtilpasninger. Om lokal planmyndighet har et slik system er derimot uklart, og det vil nok være store skiller mellom store og små kommuner. At KUF åpner for aktørtilpasninger, gir uansett ikke en god nok gjennomføring av EU-direktivene.

Avhandlingen viser at det ikke er mulig å gi et generelt svar på om private tiltakshavere i Oslo kommune benytter aktørtilpasninger ved utvikling av næringsbygg for å unngå kravet om KU. Dette henger sammen med at det vil avhenge av den enkelte tiltakshaveren. En kan likevel ikke utelukke helt at aktørtilpasninger er mer vanlig enn fremstilt i denne avhandlingen, med tanke på at aktørtilpasninger er omtalt i både praksis fra EU-domstolen og annen litteratur. Det er derfor naturlig å tenke at aktørtilpasninger også benyttes i vesentlig grad i Norge.

ABSTRACT

This thesis is research on the environmental impact assessments (EIA) in practice in the municipality of Oslo and investigates whether the regulation on environmental impact assessments (REIA) in Norway is designed to avoid actor adaptations in the development of commercial buildings. It is particularly provision no. 24 in annex I of REIA that is discussed. The provision states that commercial buildings, buildings for public or private services, and buildings for public use with a floor area of more than 15 000 m² must have EIA. Smaller projects are covered by annex II no. 11 j).

REIA separates between plans and projects that always require EIA (annex I of REIA), plans and projects that may be subject to EIA requirements (annex II of REIA), and plans and projects that fall outside the scope of the EIA rules. Projects covered by annex I must always have EIA, and projects covered by annex II must be subject to an assessment to determine whether the project should have EIA. Threshold criteria, based on the characteristics and size of the project determine which projects should be assessed. Such criteria open for strategic adaptation of plans and projects to avoid EIA requirements. There are many different forms of actor adaptations, including project splitting, adaptation of projects and argument-based adaptation.

The thesis shows that provision no. 24 in annex I of REIA allows for circumvention of the EIA requirement, while potentially capturing actor adaptations. By only building the threshold criteria, based on the characteristics and size of the project, the system will open for actor adaptations. However, if the local planning authority has a well-functioning system for assessing annex II cases, the system can capture actor adaptations. Whether the local planning authority has such a system is unclear, and there will probably be significant differences between large and small towns. The fact that REIA allows for actor adaptations does not result in a good enough implementation of the EU directives.

The thesis shows that it is not possible to give a general answer as to whether private developers in the municipality of Oslo use actor adaptations in the development of commercial buildings to avoid the EIA requirement. This is because it will depend on the individual developer. However, one cannot completely exclude that actor adaptations are more common than presented in this thesis, given that actor adaptations are mentioned in both EU court practice and other literature. It is therefore natural to think that actor adaptations are also used to a significant extent in Norway.

INNHALDSFORTEGNELSE

Forord	I
Sammendrag	II
Abstract	III
1 Innledning	1
1.1 Tema, problemstilling og aktualitet.....	1
1.2 Presiseringer og avgrensninger i fremstillingen.....	2
1.2.1 Definisjoner.....	2
1.2.2 Avgrensning.....	3
1.3 Fremstilling videre.....	3
2 Metode og kildetilfang	4
2.1 Innledning.....	4
2.2 Valg av metode.....	4
2.3 Bruk av juridisk metode.....	4
2.4 Bruk av samfunnsvitenskapelig metode.....	6
2.4.1 Valg av samfunnsvitenskapelig metode.....	7
2.4.2 Utvelgelseskriterier.....	7
2.4.3 Datainnsamling.....	8
2.4.4 Analyse.....	8
2.4.5 Utfordringer.....	9
2.4.6 Pålitelighet og gyldighet.....	9
2.4.7 Forskningsetiske betraktninger.....	10
3 Det rettslige rammeverket for konsekvensutredninger	12
3.1 Innledning.....	12
3.2 Forvaltningens utredningsplikt.....	12
3.2.1 Innledning.....	12
3.2.2 Den generelle utredningsplikten.....	12
3.2.3 Særskilte krav til utredning (KU) etter plan- og bygningsloven.....	13
3.2.4 Oppsummering av forvaltningens utredningsplikt.....	14
3.3 Forskrift om konsekvensutredninger (KUF).....	15
3.3.1 Innledning.....	15
3.3.2 Formål.....	15
3.3.3 Begrep.....	15
3.3.4 Utvelgelseskriterier.....	16
3.3.5 Utredningens innhold og omfang.....	20
3.3.6 Saksbehandling.....	21
3.3.7 Oppsummering av KUF.....	22
3.4 Relevante EU-direktiv.....	22
3.4.1 Innledning.....	22

3.4.2	Plandirektivet.....	23
3.4.3	Tiltaksdirektivet.....	25
3.4.4	Oppsummering av plandirektivet og tiltaksdirektivet	28
3.5	<i>Nasjonal gjennomføring av terskelkriterier etter tiltaksdirektivet</i>	29
3.5.1	Terskelkriterier i tiltaksdirektivet og KUF	29
3.5.2	Rettspraksis fra EU-domstolene om nasjonal gjennomføring av terskelkriterier.....	30
3.5.3	Oppsummering av nasjonal gjennomføring av terskelkriterier	32
3.6	<i>Huseby-, Reinøy- og Klimasaken</i>	33
3.6.1	Innledning	33
3.6.2	Huseby-saken (Rt. 2009 s. 661).....	33
3.6.3	Reinøy-saken (HR-2017-2247-A)	34
3.6.4	Klimasaken (HR-2020-2472-P).....	35
4	Aktørtilpasninger	36
4.1	<i>Innledning</i>	36
4.2	<i>Ulike former for aktørtilpasninger</i>	36
4.3	<i>Hvorfor er aktørtilpasninger problematisk?</i>	37
5	Benyttes aktørtilpasninger i Oslo kommune?	39
5.1	<i>Innledning</i>	39
5.2	<i>Eiendomsutvikler</i>	40
5.2.1	Innledning	40
5.2.2	Eiendomsutvikler sine tanker om konsekvensutredninger	40
5.2.3	Erfaringer med aktørtilpasninger.....	40
5.2.4	Eiendomsutvikler sine tanker rundt lokal planmyndighet.....	41
5.3	<i>Jurist</i>	41
5.3.1	Innledning	41
5.3.2	Juristens tanker om konsekvensutredninger	41
5.3.3	Erfaringer med aktørtilpasninger.....	42
5.3.4	Juristens tanker rundt lokal planmyndighet.....	42
5.4	<i>Arkitekt</i>	43
5.4.1	Innledning	43
5.4.2	Arkitektens tanker om konsekvensutredninger	43
5.4.3	Erfaringer med aktørtilpasninger.....	44
5.4.4	Arkitektens tanker rundt lokal planmyndighet	45
5.5	<i>Konsulent</i>	45
5.5.1	Innledning	45
5.5.2	Konsulentens tanker om konsekvensutredninger	45
5.5.3	Erfaringer med aktørtilpasninger.....	45
5.5.4	Konsulentens tanker rundt lokal planmyndighet	46
5.6	<i>Saksbehandler i Oslo kommune</i>	46
5.6.1	Innledning	46
5.6.2	Om planprosessen.....	46
5.6.3	Saksbehandleres tanker om konsekvensutredninger	47
5.6.4	Erfaringer med aktørtilpasninger.....	48
5.7	<i>Oppsummering av funn, aktualisering og drøftelse</i>	49

6	Analyse.....	52
6.1	<i>Er nr. 24 i vedlegg I i norsk forskrift om konsekvensutredninger utformet slik at aktørtilpasninger unngås?.....</i>	52
6.2	<i>Benytter private tiltakshavere i Oslo kommune aktørtilpasninger ved utvikling av næringsbygg for å unngå kravet om konsekvensutredning?.....</i>	55
7	Avsluttende bemerkninger og refleksjoner	57
8	Kilderegister.....	60
8.1	<i>Litteratur.....</i>	60
8.2	<i>Lov- og forskriftsregister.....</i>	62
8.2.1	<i>Norske lover</i>	62
8.2.2	<i>Forskrifter til norske lover.....</i>	62
8.3	<i>Internasjonal og utenlandsk rett.....</i>	63
8.3.1	<i>Direktiver og avtaler.....</i>	63
8.4	<i>Forarbeider til lover og andre offentlige dokumenter.....</i>	63
8.4.1	<i>Odelstingsproposisjoner</i>	63
8.5	<i>Rettsavgjørelser.....</i>	63
8.5.1	<i>Norsk retstidende.....</i>	63
8.5.2	<i>Internasjonale avgjørelser, beslutninger eller uttalelser</i>	63
8.6	<i>Forvaltningspraksis.....</i>	65
8.6.1	<i>Klima- og miljødepartementet & kommunal- moderniseringsdepartementet.....</i>	65
8.6.2	<i>Kommunal- og distriktsdepartementet</i>	65
8.6.3	<i>Sivilombudsmannens uttalelser</i>	65
9	Vedlegg	66
9.1	<i>Vedlegg I: Intervjuguide.....</i>	67
9.2	<i>Vedlegg II: Godkjent meldeskjema for behandling av personopplysninger.....</i>	69
9.3	<i>Vedlegg III: Meldeskjema for behandling av personopplysninger</i>	71
9.4	<i>Vedlegg IV: Informasjonsbrev og samtykkeerklæring til aktører</i>	76

ILLUSTRASJONSLISTE

Illustrasjon 1: Planbehandlingsprosessen.....	39
--	----

1 INNLEDNING

1.1 TEMA, PROBLEMSTILLING OG AKTUALITET

Tema for avhandlingen er norske konsekvensutredningsregler og aktørtilpasninger i bygg-, anlegg- og eiendomsbransjen. Gjennom EØS-avtalen¹ har Norge forpliktet seg til å følge EUs bestemmelser og instruksjoner om konsekvensutredninger. For å overholde Norges forpliktelser har lovgiver innført bestemmelser om konsekvensutredninger i plan- og bygningsloven.² Bestemmelsene om konsekvensutredninger går frem i plan- og bygningslovens kapittel 4 og 14. Kapittel 4 tar for seg konsekvensutredning av planer, mens kapittel 14 tar for seg konsekvensutredning av tiltak etter andre sektorlover. Bestemmelsene fungerer som et supplement til forvaltningens generelle utredningsplikt fastsatt i forvaltningslovens³ § 17 første ledd, jf. plan- og bygningsloven § 1-9 første ledd.

Konsekvensutredninger er utredninger av planer og tiltak sin virkning på miljø og samfunn. Formålet er å klargjøre disse virkningene. Begrepet kan ha ulikt meningsinnhold. Det kan siktes til selve *utredningsprosessen*, altså forhåndsmeldingen, høringsrunder, utarbeidelse av plan- eller utredningsprogram, og en systematisk kartlegging av hvilke konsekvenser et tiltak eller en plan vil medføre. Videre kan det siktes til *utredningsresultatet* som er de faktiske opplysningene som kommer frem gjennom utredningsprosessen. Til slutt kan det siktes til *sluttdokumentet* som sammenfatter og presenterer utredningen.⁴ I denne avhandlingen vil begrepet konsekvensutredninger omfatte alle disse betydningene.

Konsekvensutredninger skal gjøres på et best mulig faglig grunnlag slik at en eventuell gjennomføring av planer og tiltak skjer på en økonomisk, samfunnsøkonomisk og miljømessig forsvarlig måte.⁵ Dette vil gi et forsvarlig kunnskapsgrunnlag, samt påse en åpen prosess slik at alle berørte parter blir hørt. Virkningene en konsekvensutredning avduker skal tas i betraktning når planer legges og når det tas stilling til om et tiltak kan gjennomføres.⁶

Konsekvensutredninger kan være både tids- og kostnadskrevende, noe som fører til at konsekvensutredninger forbeholdes planer med et visst konfliktpotensial og utbyggingsomfang,

¹ Avtale 02. mai 1992 nr. 1 om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS-avtalen)

² Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)

³ Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)

⁴ Backer, 2012, s. 144; Holth & Winge, 2014, s. 19

⁵ Aas, 2019, s. 178

⁶ Holth & Winge, 2014, s. 23

og som kan føre til vesentlige virkninger for miljø og samfunn.⁷ Det er derfor satt krav til *hvilke* tiltak og planer som skal konsekvensutredes i forskrift om konsekvensutredninger.⁸ Tiltak som ikke anses som konsekvensutredningspliktig vil falle utenfor utredningsplikten etter dette regelverket. Erfaringer fra EU-systemet har vist at dette systemet kan føre til smutthull i form av aktørtilpasninger.⁹ For eksempel kan tiltakshaver tilpasse eller dele opp en reguleringsplan for å unngå konsekvensutredningsplikten. Dette vil føre til at tiltakshaver sparer tid, penger og større medvirkningsprosesser. Slike smutthull vil imidlertid motvirke hensikten med konsekvensutredninger, samt føre til at planer som burde konsekvensutredes ikke konsekvensutredes. Dette kan få store samfunnsøkonomiske konsekvenser, samt gå mot formålet med konsekvensutredninger.

I denne avhandlingen undersøkes det om forskrift om konsekvensutredninger er utformet slik at aktørtilpasninger unngås, herunder bestemmelse nr. 24 om næringsbygg, bygg for offentlig eller privat tjenesteyting og bygg til allmenntilgjengelige formål i vedlegg I i forskrift om konsekvensutredninger. Avhandlingen søker også å belyse om det norske regelverket om konsekvensutredninger fungerer i praksis, da spesielt den ovennevnte bestemmelsen.

1.2 PRESISERINGER OG AVGRENSNINGER I FREMSTILLINGEN

1.2.1 DEFINISJONER

I avhandlingen brukes begrepet «aktørtilpasning» om tiltakshavers forsøk på å unngå kravet om konsekvensutredning. Med «tiltakshaver» siktes det her til den som fremmer forslag om en plan eller et tiltak. Med begrepet «tiltak» menes oppføring, rivning og endring av eiendom. Begrepet «tiltak» omfatter også annen virksomhet og endring av arealbruk som vil være i strid med arealformål, planbestemmelser og hensynssoner jf. plan- og bygningsloven § 1-6 første ledd. «Terskelkriterier» er her definert som kriterier som skal være oppfylt for at tiltak skal underlegges krav om konsekvensutredning. Kriteriene bygger som regel på tiltakets egenskaper, lokalisering, påvirkning på omgivelsene, og om tiltaket kan få vesentlige virkninger for miljø eller samfunn. Med «ansvarlig myndighet» siktes det i denne avhandlingen til ansvarlig planmyndighet for den aktuelle planen. Ved snakk om reguleringsplaner er

⁷ Holth & Winge, 2014, s. 26 til 27

⁸ Forskrift 21. juni 2017 nr. 854 om konsekvensutredninger

⁹ For eksempel har EU-retten uttalt i sak C-392/96, kommisjonen mot Irland at det vil gå mot formålet med tiltaksdirektivet (2011/92/EU endret av 2014/52/EU) å kun ha absolutte utvelgelseskriterier, da tiltak som ikke omfattes av utvelgelseskriteriene også kan ha en vesentlig effekt på miljøet. EU-retten uttalte også at aktørtilpasning i form av oppdeling av tiltak går mot formålet med tiltaksdirektivet.

ansvarlig myndighet lokal planmyndighet. I avhandlingen vil forkortelsen «KU» benyttes for konsekvensutredninger. Forkortelsen «KUF» benyttes for forskrift om konsekvensutredninger.

1.2.2 AVGRENSING

Avhandlingen avgrenses til å kun se på hvordan bestemmelsene er utformet for å unngå aktørtilpasninger i reguleringsplaner etter plan- og bygningsloven i regi av private tiltakshavere. Med reguleringsplan henvises det her til detaljreguleringsplan, jf. plan- og bygningsloven § 12-3. Videre avgrenses avhandlingen til å kun se på om bestemmelse nr. 24 i vedlegg I i KUF er utformet for å unngå aktørtilpasninger. Bestemmelsen sier at næringsbygg, bygg for offentlig eller privat tjenesteyting og bygg til allmenntilgjengelige formål med et bruksareal på mer enn 15 000 m² skal ha KU. Mindre tiltak omfattes av vedlegg II nr. 11 j), jf. nr. 24 i vedlegg I i KUF. Avhandlingen er avgrenset til å kun se på bruk av aktørtilpasninger, samt meninger og opplevelser knyttet til KU i Oslo kommune. Valg av avgrensning er gjort utfra hvilken bestemmelse i KUF private tiltakshavere oftest berøres av¹⁰, samt etter personlig interesse for «virkemidlene» vi har for å sikre en helhetlig og bærekraftig arealplanlegging.

1.3 FREMSTILLING VIDERE

Kapittel 1 omhandler KU, og aktualiserer temaet og problemstillingene for avhandlingen. Videre tar kapittel 2 for seg metodene som er brukt i avhandlingen, valg av metode og hvordan data er innhentet. Kapittel 3 gjør rede for de ulike rettskildene som benyttes for å besvare problemstillingene. Kapittelet gjør rede for både norske og internasjonale rettskilder. Herunder koblingen mellom forvaltningens generelle utredningsplikt, plan- og bygningsloven og KU, KUF, relevante EU-direktiv og rettspraksis. I kapittel 4 utdypes nærmere hva som menes med aktørtilpasninger, ulike former for aktørtilpasninger og hvorfor aktørtilpasninger er problematiske. Kapittel 5 vil presentere funnene fra den innsamlede dataen. I kapittel 6 vil det bli foretatt en vurdering av avhandlingens problemstillinger. Avslutningsvis i kapittel 7 vil temaet for avhandlingen bli diskutert i et overordnet perspektiv, basert på foregående analyser i kapittel 6. Det vil også i kapittel 7 trekkes frem momenter som denne avhandlingen ikke vurderer, men som kan være interessante for det videre arbeidet med KU.

¹⁰ Etter min erfaring fra relevant arbeid gjennom studiene.

2 METODE OG KILDETLIFANG

2.1 INNLEDNING

Denne avhandlingen om bestemmelse nr. 24 i vedlegg I i KUF er utformet slik at aktørtilpasninger unngås, samt om bestemmelsen og KUF fungerer i praksis, er basert på juridisk metode og fem dybdeintervjuer av sentrale aktører i en planprosess. I dette kapitlet gjøres det rede for metodevalg og gjennomføringen av avhandlingen.

2.2 VALG AV METODE

Hvilken metode en velger burde reflektere problemstillingen for avhandlingen.¹¹ Hovedformålet med avhandlingen er å undersøke om bestemmelse nr. 24 i vedlegg I i KUF er utformet slik at aktørtilpasninger unngås. Den juridiske problemstillingen krever at innholdet i regelen fastlegges og tolkes gjennom juridisk metode.

Avhandlingens andre formål er å undersøke om KUF fungerer i praksis i Oslo kommune, da spesielt bestemmelse nr. 24 i vedlegg I i KUF. For å si noe om personers bruk av KU i det praktiske liv er kvalitativ metode også benyttet. Det empiriske grunnlaget er hentet fra kvalitative dybdeintervjuer med relevante aktører i planprosessen.

Ved bruk av både juridisk og samfunnsvitenskapelig metode får jeg avklart det juridiske spørsmålet, samtidig som jeg får avdekket meninger og opplevelser knyttet til regelverket. Ved å bruke en kombinert metode kan jeg dermed si noe om forståelsen av nr. 24 i vedlegg I i KUF, samt om private tiltakshavere benytter aktørtilpasninger for å unngå kravet om KU etter den bestemmelsen. Jeg kan også uttale meg om KUF fungerer i praksis.

2.3 BRUK AV JURIDISK METODE

For å svare på om bestemmelse nr. 24 i vedlegg I i KUF er utformet slik at aktørtilpasninger unngås, må svarene forankres i tolkning av lovtekst, forskrifter, forarbeider, rettspraksis, teori og andre rettskilder. Juridisk metode er derfor benyttet.

¹¹Johannessen, Tufte & Christoffersen, 2016, s. 54

Metodetilnærmingen i avhandlingen bygger på alminnelig rettskildelære.¹² Dette innebærer at det tas utgangspunkt i Høyesteretts metode og vurdering av rettskilder. I avhandlingen behandles de rettskildefaktorene som er aktuelle for avhandlingens tema.

For å løse den juridiske problemstillingen vil jeg først ta utgangspunkt i § 4-2 i plan- og bygningsloven, som handler om planbeskrivelse og konsekvensutredning for planer etter loven. Det går blant annet frem av plan- og bygningsloven § 4-2 annet ledd at planbeskrivelsen for reguleringsplaner som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn, skal gi en særskilt vurdering og beskrivelse – konsekvensutredning – av planens virkninger for miljø og samfunn.

Detaljene rundt KU er ikke tatt inn i loven, og det er dermed nødvendig å se til KUF. Hjemmelen til å opprette forskriften går frem av plan- og bygningsloven § 4-2 tredje ledd. Bestemmelsen sier at Kongen, herunder regjeringen, kan gi forskrift om planprogram, planbeskrivelse og KU, herunder om behandling av planer med grenseoverskridende virkninger.

KUF inneholder nærmere bestemmelser om hvilke reguleringsplaner som skal ha KU. Det går frem av KUF vedlegg I nr. 24 at næringsbygg, bygg for offentlig eller privat tjenesteyting og bygg til allmennyttige formål med et bruksareal på mer enn 15 000 m² skal ha KU. Mindre tiltak omfattes av vedlegg II nr. 11 j).

For å tolke loven og forskriften vil jeg ta utgangspunkt i vanlig språklig forståelse. Ved tvil om hvordan reglene skal tolkes vil jeg bruke andre rettskilder, herunder forarbeider, rettspraksis og andre offentlige dokumenter. Juridiskteori vil også benyttes. De norske reglene om KU er implementeringer av rettsakter fra EU-retten, da særlig plandirektivet og tiltaksdirektivet.¹³ Dermed må reglene også tolkes i lys av tilsvarende EU-rettsakter.¹⁴ Dette fremgår blant annet av EØS-avtalens artikkel 6.

EU- og EØS-rett sin innvirkning ved tolknings spørsmål henger sammen med Norge sine forpliktelser i EØS-avtalen. En forutsetning for EFTA- statenes rettigheter i det indre markedet

¹² Læreboken *Fra lov til rett* av Mæhle & Aarli (2017) var primær litteratur om alminnelig rettskildelære gjennom studiet.

¹³ Direktiv 2001/42/EC om vurdering av bestemte planers og programmers innvirkning på miljøet (plandirektivet) og direktiv 2011/92/EU om vurdering av visse offentlige og private prosjekters innvirkning på miljøet endret av 2014/52/EU (tiltaksdirektivet).

¹⁴ Grunnet presumsjonsprinsippet må KUF forstås i lys av prosjektdirektivet og plandirektivet som KUF gjennomfører i norsk rett, jf. Som-2022-1343. Presumsjonsprinsippet omtales i Rt. 2000 s.1811(Finanger I) der Høyesterett uttaler at forordninger og direktiver har betydning som tolkningsmomenter i forhold til norske lovbestemmelser. For norsk rett følger dette av presumsjonsprinsippet, som innebærer at norsk lov skal tolkes i samsvar med de folkerettslige forpliktelsene.

er at EUs regelverk fortløpende tas inn i EØS-avtalen etter en vurdering og vedtak i EØS-komiteen av regelverkets relevans. Grunnen er at det mindre markedet baserer seg på et felles regelverk som praktiseres likt for medlemslandene.¹⁵ For at EU-rett skal gjelde i EØS/EFTA-statene må EØS-komiteen treffe en beslutning om å innlemme en rettsakt i EØS-avtalen. Dette innebærer at EØS/EFTA-statene er forpliktet til å gjennomføre den innlemmede rettsakten i nasjonal rett, for å sikre at de samme reglene gjelder i hele EØS.¹⁶

I tillegg må nasjonale domstoler se til EU-domstolens fortolkning av EU/EØS-relevant regelverk og de EU/EØS-rettslige prinsippene ved gjennomføring av reglene, herunder prinsippene om effektivitet, ekvivalens og effektiv rettighetsbeskyttelse. Effektivitetsprinsippet innebærer at prosessene i nasjonale domstoler må være innrettet slik at borgerne har mulighet til å håndheve EØS-baserte rettigheter, samtidig som prinsippet innebærer effektive sanksjoner og effektiv håndheving av brudd på rettigheter. Ekvivalensprinsippet er et ikke-diskrimineringsprinsipp. Effektiv rettighetsbeskyttelse prinsippet innebærer at enkeltindivider har rett til å fremme krav for domstolene, samt beskyttelse mot uforholdsmessige hinder for å utøve retten.¹⁷

Rettskildebildet for avhandlingens tema har noen utfordringer. For det første befinner de ulike bestemmelsene seg i varierende jurisdiksjon, det vil si at kompetansen til å håndheve lover og regler er gitt til ulike myndigheter.¹⁸ Videre er bestemmelsene om KU veldig omfattende, samtidig som det finnes lite norsk rettspraksis på området. Litteraturen på området er også nokså fragmentert. Dette vil gjøre at tolkningen og vurderingene fattes på et relativt tynt grunnlag. Til slutt skal det nevnes at det i avhandlingen benyttes kilder og metoder som i liten grad blir gjennomgått i studiet master i eiendom.

2.4 BRUK AV SAMFUNNSVITENSKAPELIG METODE

I det følgende vil det redegjøres for bruken av samfunnsvitenskapelig metode i avhandlingen, herunder valg av samfunnsvitenskapelig metode, utvelgelseskriterier, datainnsamling og analyse.

¹⁵ Utenriksdepartementet, 2021

¹⁶ EFTA, u.å.

¹⁷ Solli, 2021, s. 227 til 229

¹⁸ Mæhle & Aarli, 2017, s. 30

2.4.1 VALG AV SAMFUNNSVITENSKAPELIG METODE

Innenfor samfunnsvitenskapelige metode skilles det mellom kvantitative og kvalitative metoder.¹⁹ På bakgrunn av valgt problemstilling anser jeg kvalitativ metode som best egnet, da jeg ønsker å få en størst mulig helhetsforståelse av temaet. Kvalitativ metode egner seg godt når en ønsker å gå i dybden på et tema, for eksempel om en ønsker å undersøke opplevelser og tanker.²⁰ Denne metoden vil gjøre det mulig å få frem erfaringene til intervjuobjektene, samt deres opplevelse av regelverket. For å samle inn kvalitativ data har jeg benyttet dybdeintervjuer. Dette gjør det mulig å undersøke hvordan regelverket fungerer for ulike aktører.

2.4.2 UTVELGELSESKRITERIER

For å avgrense avhandlingen valgte jeg å kun intervju aktører i Oslo kommune. Jeg har gjort et strategisk utvalg av intervjuobjekter, bygget på en vurdering av hvilke aktører som er mest relevante og mest interessante å inkludere i avhandlingen. Vurderingen berodde også på hvilke aktører som hadde forutsetninger til å besvare problemstillingen, og som hadde innsikt i temaet.

Det er mange aktører som er involvert i KU-arbeidet. Aktørene har ulik bakgrunn, posisjon, interesser og synspunkter, og relaterer seg til KU-systemet på forskjellige måter.²¹ Selv om mange ulike aktører er med i utarbeidelse av KU, er det noen aktører som har en mer sentral rolle enn andre. Med sentral rolle siktes det her til de som utarbeider reguleringsplan, tar stilling til om tiltaket omfattes av KU og de som utformer KU. Valget falt dermed på å intervju en eiendomsutvikler, en jurist, en arkitekt, en konsulent som utarbeider KU, samt en saksbehandler. Det har vært nødvendig å begrense antall intervjuobjekter for å unngå u håndterlige mengder data. Ved å kun intervju én person fra hver av de overnevnte kategoriene kan det stilles spørsmål til hvor representative funnene vil bli. Likevel vil det å intervju en fra hver kategori gi et bredere bilde på hvordan KUF fungerer i praksis, enn å foreta flere intervjuer innenfor kun en kategori.

For å velge ut aktører innenfor de gitte kategoriene, har jeg sendt ut informasjon om avhandlingen og invitasjon til å delta til to til tre passende aktører innenfor hver kategori. Jeg har deretter intervjuet den første, innenfor hver kategori, som selv meldte seg villig til å delta i studien. Ved hvert intervju har jeg også bedt intervjuobjektet foreslå andre aktører som kan

¹⁹ Johannessen et al., 2016, s. 25

²⁰ Larsen, 2017

²¹ Tesli, Thomassen & Sørensen, 2006, s. 185

inkluderes i utvalget. Denne prosessen er gjentatt inntil utvalget ble ansett stort nok. I denne avhandlingen har utvalget blitt ansett stort nok når jeg har hatt en aktør innenfor hver kategori. Den sist nevnte prosessen omtales ofte som snøballmetoden.²² Totalt mottok 13 personer invitasjon til å delta, der åtte takket nei. De som takket nei begrunnet det med at de ikke hadde nok kjennskap til temaet, at de ikke hadde tid til å delta, eller ikke ønsket å delta.

2.4.3 DATAINNSAMLING

Data ble samlet inn gjennom dybdeintervju. Intervjuene ga data på informantenes oppfatninger, holdninger og erfaringer rundt aktørtilpasninger og bruken av KU i det praktiske liv. Samtidig som jeg fikk en dypere og bredere forståelse av temaet.

Jeg gjennomførte totalt fem intervjuer, med varighet på en time. Intervjuene ble gjennomført fysisk eller via Teams, og det ble tatt lydopptak og notater fra intervjuene. Jeg brukte UiOs Nettskjema Diktafon for samling av data, og transkriberte lydopptaket i etterkant av intervjuene.

Intervjuene ble gjennomført med et semistrukturert format. Dette formatet er valgt fordi informanten får mulighet til å gi utfyllende svar med egne ord, samt at jeg får mulighet til å tilpasse selve intervjuet etter det informanten forteller.²³ Under intervjuene ble en intervjuguide (se vedlegg I) benyttet, men ikke fulgt slavisk. Intervjuguiden inneholdt blant annet spørsmål om informantens erfaring fra bygg-, anlegg- og eiendomsbransjen, samt problemer og muligheter dem så med KU. I tillegg inneholdt intervjuguiden spørsmål om deres erfaringer og tanker rundt aktørtilpasninger. Hvilke spørsmål som ble spurt var avhengige av hvilken erfaring informanten hadde. Jeg tillot meg å komme med oppfølgingsspørsmål som ikke sto i intervjuguiden, samt endre rekkefølgen på spørsmål etter hvem jeg intervjuet. Noe av bakgrunnen for dette valget var at en del av informantene svarte på spørsmål jeg hadde tenkt å stille senere i intervjuet. Dette gjorde naturligvis at intervjuene ble noe vanskeligere å strukturere i ettertid, men ga en god flyt i selve intervjuet.

2.4.4 ANALYSE

Før jeg foretok en analyse av innsamlet data, ble all data ordnet og systematisert. Dette ble gjort for å få oversikt over innsamlet data, samt vurdere dataen sin pålitelighet og gyldighet. En systematisering av dataen innebærer at dataen er blitt komprimert, noe som medfører at en del

²² Johannessen et al., 2016, s. 119 til 120

²³ Johannessen et al., 2016, s. 146

detaljer er blitt borte. Dette er imidlertid nødvendig for å få oversikt over innsamlet data, samt trekke ut relevant data.

Systematiseringen av data ble gjort gjennom å organisere den transkriberte dataen etter hovedtemaene i intervjuguiden. Deretter lagde jeg underkategorier med fargekoder innenfor disse hovedtemaene. Dette gjorde det enklere å se fellestrekk ved de innsamlede dataene.²⁴ I avhandlingen er dataen analysert og presenteres som funn.

I analyse delen av avhandlingen vil funnene brukes til å belyse om KUF fungerer i praksis, samt bruken av aktørtilpasninger i Oslo kommune. Målet med analysen er å et gi grunnlag for å svare på problemstillingen.

2.4.5 UTFORDRINGER

Jeg møtte på noen utfordringer da jeg skulle belyse problemstillingen og utføre intervjuene. Først og fremst kan temaet for avhandlingen oppleves som kontroversielt og sensitivt. Det har derfor til tider vært utfordrende å få nok informanter, samt ønsket informasjon fra aktørene. Særlig var det utfordrende å finne en eiendomsutvikler som ønsket å stille til intervju. Jeg opplever likevel å ha fått et representativt utvalg til slutt. Det har vært viktig å skjerme identiteten til aktørene i måten informasjonen blir omtalt. Dette er fordi informasjonen som omtales kan oppleves som belastende. Det har til tider vært utfordrende å gjøre dette på en god måte. Det skal også nevnes at temaet for avhandlingen i utgangspunktet er juridisk, samtidig som temaet krever data på bruken av KUF i det praktiske liv. Det har derfor vært utfordrende å bruke kombinert metode på en god måte.

2.4.6 PÅLITELIGHET OG GYLDIGHET

Ved forskning er det viktig å vurdere om dataen som blir samlet inn og analysert er pålitelig og gyldig. Resultatet av vurderingen vil si noe om kvaliteten på dataen. Pålitelig og gyldig data vil gi nøyaktige og gyldige resultater som er konsekvente over tid, og som reflekterer det som blir undersøkt.

Med pålitelighet (reliabilitet) menes muligheten til å reprodusere undersøkelsen og få samme resultat.²⁵ Ved kvalitativ datainnsamling er det vanskelig å sikre pålitelighet. Dette henger sammen med at det er interaksjonen mellom forsker og informant som styrer hva slags data som

²⁴ Johannessen et al., 2016, s. 165

²⁵ Johannessen et al., 2016, s. 229

blir samlet inn. I tillegg vil forskerens erfaringsbakgrunn og tolkning påvirke datainnsamlingen.²⁶ For å sikre pålitelighet i avhandlingen har jeg stilt oppfølgings spørsmål i intervjuene for å forsikre meg om at jeg tolker aktøren riktig, samt transkribert intervjuene mest mulig ordrett. Jeg har også gitt en åpen og detaljert beskrivelse av hvordan data er innsamlet i avhandlingen.

Med gyldighet (validitet) menes troverdigheten av dataen.²⁷ Det skilles mellom ekstern og intern gyldighet. Ekstern gyldighet innebærer at funnene i avhandlingen kan generaliseres, og intern gyldighet innebærer at funnene i avhandlingen reflekterer virkeligheten. Med virkelighet sikter en her til at funnene reflekterer virkeligheten for det utvalget og temaet som undersøkes.²⁸ Ved å benytte snøballmetoden risikerer en å få aktører innenfor det samme nettverket. Dette kan føre til at viktig data ikke blir inkludert i avhandlingen, og at den eksterne gyldigheten blir svekket. Jeg var bevist på denne risikoen og var oppmerksom på dette når aktørene foreslo andre aktører som kunne inkluderes i utvalget. Det skal likevel nevnes at en aldri kan utelukke helt at snøballmetoden ekskluderer viktig data. Noen av funnene i denne avhandlingen kan tenkes å generaliseres. Dette gjelder spesielt i de tilfellene hvor aktørene snakker på et overordnet nivå, og ikke om et enkelt prosjekt. For å sikre den interne validiteten har jeg hatt ulike aktører fra ulike deler i planprosessen. Funnene kan derfor ha verdi som eksempler på hvordan aktører i bransjen opplever KU og KUF. Det er nærliggende å tro at funnene hadde hatt en større gyldighet dersom utvalget av aktører var større. Det skal også nevnes at avhandlingen kun intervjuer aktører i et lite geografisk område i Norge, herunder Oslo kommune. Funnene kan derfor ha en begrenset geografisk verdi.

2.4.7 FORSKNINGSETISKE BETRAKTNINGER

Ved samfunnsforskning er det spesielt viktig å følge etiske prinsipper og juridiske retningslinjer.²⁹ Dette handler om at forskningen innhenter data fra menneskers meninger, holdninger og erfaringer. Det er spesielt ved datainnsamlingen at etiske problemstillinger som direkte berører mennesker kan oppstå.³⁰

Informantens rett til selvbestemmelse og autonomi, forskerens plikt til å respektere informantens privatliv og forskerens ansvar for å unngå skade er noen av de viktigste faktorene

²⁶ Johannessen et al., 2016, s. 229 til 230

²⁷ Johannessen et al., 2016, s. 230

²⁸ Johannessen et al., 2016, s. 231

²⁹ Johannessen et al., 2016, s. 83

³⁰ Johannessen et al., 2016, s. 84

å ta i betraktning.³¹ For å sikre at forskning foregår på en etisk måte, er det blitt opprettet en lov på området, herunder forskningsetikkloven.³² I lovens § 4 går det frem at forskere skal opptre med aktsomhet for å sikre at all forskning skjer i henhold til anerkjente forskningsetiske normer. De forskningsetiske normene er for å unngå etiske problemstillinger, og omhandler blant annet konfidensialitet, informert samtykke og ivaretagelse av informantens integritet.³³

For å overholde overnevnte normer har jeg sørget for at aktørene kan gi et informert samtykke, holdt i aktørene anonyme og oppbevart informasjonen jeg samlet inn på en forsvarlig måte. Jeg har sendt inn, og fått godkjent, meldeskjema for behandling av personopplysninger til Norsk senter for forskningsdata (NSD) (se vedlegg II og vedlegg III). Jeg har også utarbeidet et informasjonsskriv (se vedlegg IV) med tilhørende samtykkeerklæring basert på NSD sin mal for informasjonsskriv. Skrivet inneholdt blant annet informasjon om målene for prosjektet, aktørens rettigheter, hva deltakelse vil innebære for aktøren med mer. Informasjonsskriv med tilhørende samtykkeerklæring ble sendt til informanten i forkant av intervjuene. Jeg ga også informasjon muntlig, samt spurte om godkjennelse til å ta lydopptak, før intervjuet og opptaket startet. Ved behandling og lagring av data har jeg fulgt retningslinjene til NSD og Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU).

³¹ Johannessen et al., 2016, s. 85

³² Lov av 28 mai 2017 om organisering av forskningsetisk arbeid (Forskningsetikkloven)

³³ De nasjonale forskningsetiske komiteene, 2019

3 DET RETTSLIGE RAMMEVERKET FOR KONSEKVENsutredninger

3.1 INNLEDNING

Det er flere rettskilder som gjør seg gjeldene ved vurdering av om bestemmelse nr. 24 i vedlegg I i KUF er utformet slik at aktørtilpasninger unngås. Det vil i dette kapittelet gjøres rede for disse.

3.2 FORVALTNINGENS UTREDNINGSPLIKT

3.2.1 INNLEDNING

Når det gjelder utredning av reguleringsplaner, er det en nær sammenheng mellom KU og forvaltningens generelle utredningsplikt. Plikten til å utrede en reguleringsplan er en del av prosessreglene og skjer i planprosessen.³⁴ Den kunnskapen en utredning frembringer, skal inngå i planmyndighetenes vurderinger og føre til at beslutninger tas på et forsvarlig grunnlag.³⁵ Da både KU og forvaltningens generelle utredningsplikt pålegger forvaltningen å vurdere og utrede reguleringsplaner, er det vesentlig å gjøre rede for sammenhengen mellom de to pliktene.

3.2.2 DEN GENERELLE UTREDNINGSPLIKTEN

Den generelle utredningsplikten til forvaltningen går frem av forvaltningsloven § 17 første ledd:

Forvaltningsorganet skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes.

Bestemmelsen setter rammer for forvaltningens generelle utredningsplikt, og er viktig i forbindelse med planprosesser.³⁶ Dette er fordi den alminnelige plikten til å opplyse saken etter forvaltningsloven § 17 uansett må være oppfylt, selv om planen ikke omfattes av særskilte krav til utredning (KU) etter plan- og bygningsloven. Dermed vil plan- og bygningslovens særlige utredningsplikt supplere forvaltningsloven § 17, jf. plan- og bygningsloven § 1-9. Omfanget på forvaltningens generelle utredningsplikt må avgjøres ut fra de interesser som gjør seg gjeldende i den bestemte saken. Dette forholdet har Sivilombudet uttalt seg om:

³⁴ Etter reglene i plan- og bygningsloven § 12-10

³⁵ Holth & Winge, 2017, s. 69

³⁶ Holth & Winge, 2017, s. 69

Det følger av forvaltningsloven § 17 at forvaltningsorganet “skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes”. Utredningsplikten etter forvaltningsloven omfatter både faktiske og skjønsmessige spørsmål og rettslige forhold. Bestemmelsen må tolkes og anvendes i lys av annen lovgivning, særlig den lovgivning som angår de aktuelle forhold utredningsplikten omfatter. Innholdet i utredningsplikten vil bl.a. avhenge av sakens karakter, viktighet og kompleksitet. Det må, som påpekt, også sees hen til det øvrige rettskildebildet, herunder om det foreligger rettskildefaktorer som taler for skjerping av utredningsplikten.³⁷

Med utgangspunkt i Sivilombudets uttalelse er det grunnlag for å si at forvaltningens utredningsplikt vil skjerpes i takt med hvor omfattende konsekvensene av et vedtak er.³⁸

3.2.3 SÆRSKILTE KRAV TIL UTREDNING (KU) ETTER PLAN- OG BYGNINGSLOVEN

Plan- og bygningslovens egne krav til KU går frem av kapittel 4 og kapittel 14. Kapittel 4 gjelder KU av planer, mens kapittel 14 gjelder KU av tiltak etter andre sektorlover. Formålet med bestemmelsene er å sikre at hensynet til miljø, naturressurser og samfunn blir tatt i betraktning under forberedelsen av planer eller tiltak, og når det tas stilling til om, og eventuelt på hvilke vilkår, planer eller tiltak kan gjennomføres.³⁹ Bestemmelsene sørger for at en ikke bygger noe som er til hinder eller ulempe for andre, eller til fare for liv og helse. Planer og tiltak som legger til rette for utbygging kan få store konsekvenser for miljø og samfunn, dette nødvendiggjør prosesskrav som sikrer at det foretas grundige utredninger før vedtak treffes.⁴⁰

De generelle bestemmelsene om KU går frem av plan- og bygningsloven § 4-2. Det går frem av bestemmelsens første ledd at alle planer etter loven skal ha en planbeskrivelse som beskriver planens formål, hovedinnhold og virkninger. Dette gjelder uavhengig planens omfang og betydning, og er i samsvar med forvaltningens generelle utredningsplikt. Videre setter bestemmelsen krav om at planbeskrivelsen må vise planens forhold til andre planer som gjelder for området. Det går frem av forarbeidene til plan- og bygningsloven at planbeskrivelsen skal

³⁷ Somb 2008/961

³⁸ Holth & Winge, 2017, s. 70

³⁹ Ot.prp.nr.32 s. 24

⁴⁰ Holth & Winge, 2014, s. 20

være så fyldig og presis at det er mulig å få et helhetlig bilde av hensynene bak planen. Dette gir uttrykk for at det skal være sammenheng i plansystemet.⁴¹

Plan- og bygningsloven § 4-2 annet ledd omhandler KU av planer, og gjelder for regionale planer og kommuneplaner som fastsetter retningslinjer eller rammer for framtidig utbygging, og for reguleringsplaner som kan ha vesentlige virkninger for miljø og samfunn. Bestemmelsen skiller mellom KU-plikt på overordnet plannivå og på tiltaksnivå (reguleringsplaner). Skillet vil ha betydning for hvem som skal utforme KU og hvor detaljert utredningen skal være. For eksempel vil KU på et tiltaksnivå være langt mer detaljert enn på et overordnet nivå.

Etter plan- og bygningsloven § 4-2 annet ledd vil kun reguleringsplaner som «kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn» være KU-pliktig. Samme formulering benyttes i bestemmelsen om planprogram i plan- og bygningsloven § 4-1 første ledd første punktum. Vurderingstemaet for de to bestemmelsene er like, og dette kan tyde på at dersom det er krav til å utarbeide konsekvensutredning for reguleringsplan, er det også krav til å utarbeide planprogram, og motsatt.⁴² Det vil imidlertid være unntak. Etter plan- og bygningsloven § 4-1 første ledd annet punktum, kan Kongen, herunder regjeringen, gjøre unntak fra kravet om planprogram for reguleringsplaner ved forskrift. Slike unntak er fastsatt i KUF § 8 første ledd.

3.2.4 OPPSUMMERING AV FORVALTNINGENS UTREDNINGSPLIKT

Den generelle utredningsplikten til forvaltningen går frem av forvaltningsloven § 17 første ledd, og sier at forvaltningsorganet skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes. Sivilombudets har uttalt at forvaltningens utredningsplikt vil skjerpes i takt med hvor omfattende konsekvensene av et vedtak er. For saker etter plan- og bygningsloven er det særskilte krav til utredning. Slik særskilt utredningsplikt omtales som KU. Det går frem av plan- og bygningsloven § 4-2 annet ledd at reguleringsplaner som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn skal ha KU. Nærmere bestemmelser om KU går frem av KUF. Selv om en reguleringsplan omfattes av KU, må den generelle utredningsplikten til å opplyse saken etter forvaltningsloven § 17 uansett være oppfylt. KU fungerer dermed som en supplerende av forvaltningsloven § 17.

⁴¹ Ot.prp.nr.32 s. 118

⁴² Schütz, 2021

3.3 FORSKRIFT OM KONSEKVENsutREDNINGER (KUF)

3.3.1 INNLEDNING

I denne delen av avhandlingen vil det blitt gjort rede for KUF med utgangspunkt i private reguleringsplaner etter plan- og bygningsloven. Forskriften gir utfyllende bestemmelser om hvilke reguleringsplaner som omfattes av KU, krav til innhold i KU, samt nærmere bestemmelser om ansvar og kostnadsdekning.⁴³ Da avhandlingen undersøker om bestemmelse nr. 24 i vedlegg I i KUF er utformet for å unngå aktørtilpasninger, vil denne bestemmelsen særlig omtales. Fremstillingen vil særlig belyse hva KUF sier om utvelgelse av hvilke tiltak som skal utredes.

3.3.2 FORMÅL

KUF er en samlet gjennomføring av de norske KU-bestemmelsene og tiltaksdirektivet og plandirektivet fra EU. Det går frem av KUF § 1 at formålet med forskriften er at hensynet til miljø og samfunn blir tatt i betraktning under forberedelsen av planer og tiltak, og når det tas stilling til om og på hvilke vilkår planer eller tiltak kan gjennomføres. Formålet til KUF er videre enn det som følger av EU-direktivene - KUF inkluderer også "samfunn". Hensikten med KUF er at miljø- og arealforvaltningen skal fattes på et opplyst og godt grunnlag, slik at en får åpne, inkluderende og demokratiske prosesser.⁴⁴ KUF omfatter både planer etter plan- og bygningsloven, og KU for tiltak etter andre sektorlover. I denne avhandlingen vil kun førstnevnte omtales.

3.3.3 BEGREP

Det er enkelte begreper som benyttes i KUF som er særlig definert i forskriften. Dette kan henge sammen med at begrepene i tiltaksdirektivet er autonome.⁴⁵ At begrepene er autonome innebærer at begreper brukt i direktivet må ha en felles og lik tolkning ved nasjonal gjennomføring. Det skal nevnes at medlemslandene kan fastsette strengere regler for å beskytte miljøet, så lenge formålet til direktivet blir ivaretatt. For denne avhandlingen vil jeg trekke frem definisjonen av begrepene utredning, forslagsstiller og ansvarlig myndighet.

⁴³ Ot.prp. nr. 32 s. 118

⁴⁴ Klima- og miljødepartementet & Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2017

⁴⁵ Omtalt nærmere i avhandlingens del 3.4.3.2

I Norge har en valgt å bruke begrepet konsekvensutredning (KU) for utredning. I EU-direktivene benyttes derimot begrepene “environmental assessment” eller “environmental impact assessment”, som kan oversettes til miljøvurdering eller miljøkonsekvensutredning. I Norge ønsket en at KU skulle forholde seg til alle relevante tema, og ikke kun miljø.⁴⁶ Navnet på utredningene måtte derfor også inkludere tema som miljø, naturressurser, sosiale forhold, helse m.m. Derfor brukes begrepet konsekvensutredninger i Norge, som vil kunne oversettes til engelsk til “impact assessment”.

I KUF benyttes begrepene “forslagsstiller” og “ansvarlig myndighet”. Med forslagsstiller sikter forskriften til den som fremmer forslag om en plan eller et tiltak, jf. KUF § 4 første ledd. Ansvarlig myndighet er etter forskriften planmyndigheten for den aktuelle planen etter plan- og bygningsloven, og vedtaksmyndigheten for tiltak etter andre lover, jf. KUF § 5 første ledd. Hvem som er ansvarlig myndighet går frem av KUF § 6, § 7 og § 8. Definisjonene for “forslagsstiller” og “ansvarlig myndighet” samsvarer med begrepsbruken i EU-direktivene. Etter definisjonene brukt i avhandlingen vil forslagsstiller ha samme definisjon som tiltakshaver, og ansvarlig myndighet er lokal planmyndighet.⁴⁷

3.3.4 UTVELGELSESKRITERIER

Hvilke tiltak og planer som er omfattet av utredningsplikten går frem av KUF kapittel 2. KUF skiller mellom tre hovedkategorier av planer og tiltak, herunder planer og tiltak som alltid skal ha KU, planer og tiltak som kan pålegges krav om KU, og planer og tiltak som faller utenfor de særskilte utredningsreglene. For å avgjøre hvilke tiltak og planer som skal omfattes av utredningsplikten har KUF utvelgelseskriterier. Disse kriteriene bygger i hovedsak på planen eller tiltakets art og størrelse. Det å dele planer og tiltak i hovedkategorier samsvarer med tiltaksdirektivet sin utforming. I tiltaksdirektivet skilles det mellom «store» tiltak som alltid skal utredes i vedlegg I, og «mindre» tiltak der utredningsbehovet skal vurderes i vedlegg II.⁴⁸ I det følgende vil de tre hovedkategoriene i KUF gjennomgås.

3.3.4.1 PLANER OG TILTAK SOM ALLTID SKAL KONSEKVENSTREDES

KUF § 6 bokstav a og b første punktum, angir hvilke planer og tiltak som alltid skal ha KU og ha planprogram eller melding etter plan- og bygningsloven. Det følger av KUF § 6 bokstav b at

⁴⁶ Holth & Winge, 2014, s. 58

⁴⁷ Se avhandlingens del 1.2.1

⁴⁸ Omtales nærmere i avhandlingens del 3.4.3

alle reguleringsplaner som omfatter tiltak nevnt i KUF vedlegg I skal ha KU. Dersom det konkrete tiltaket er utredet i en tidligere plan, og der reguleringsplanen er i samsvar med denne tidligere planen, vil tiltaket være unntatt fra utredningsplikten, jf. KUF § 6 bokstav b andre punktum.

Hvilke reguleringsplaner som alltid skal ha KU går frem av KUF vedlegg I. Vedlegget er en opplisting av typetilfeller av store utbyggingstiltak, og vil kunne fremstå som en sjekkliste. Dermed er det i teorien en enkel prosess å avgjøre om et tiltak skal ha KU eller ikke. Hvor tiltaket er plassert er ikke med i vurderingen. Kriteriene for vedlegg I tiltak knytter seg primært til tiltakets art og størrelse. Etter KUF vedlegg I nr. 24 vil næringsbygg, bygg for offentlig eller privat tjenesteyting og bygg til allmennyttige formål med et bruksareal på mer enn 15 000 m² alltid være KU-pliktig.

Det skal nevnes at dersom det allerede eksisterer en reguleringsplan på området og denne blir endret eller utvidet, vil KU-plikten etter vedlegg I kun gjøre seg gjeldende dersom utvidelsen eller endringen i seg selv overstiger størrelseskriteriene, jf. KUF vedlegg I nr. 30. Dette er uavhengig av om hele eller deler av planen er realisert.⁴⁹ Denne tolkningen blir omtalt i veileder for konsekvensutredninger for planer etter plan- og bygningsloven.⁵⁰ Veilederen uttaler som følger om KUF vedlegg I nr. 24:

Utredningsplikten utløses når en plan åpner for 15 000 m² mer enn det som gjeldende plan åpner for. Dette er uavhengig av om utbygging i henhold til gjeldende regulering er realisert eller ikke. Bygninger som rives inngår ikke. Ved beregning av BRA skal også bruksareal under bakke inngå. Parkeringsareal og garasjeanlegg inngår ikke i beregningsgrunnlaget.

Terskelkriteriene i vedlegg I må forstås som absolutte vilkår, og det vil automatisk foreligge KU-plikt dersom planen eller tiltaket faller innenfor kriteriene. Det anses ikke som nødvendig å vurdere hvorvidt det aktuelle tiltaket omfattes av KU-plikten. Myndighetene gis dermed ikke rom for en skjønnsmessig vurdering av om KU er nødvendig eller ikke, og de har en plikt til å fremsette krav om KU. Slike absolutte vilkår er hensiktsmessige for å gi en forutsigbar rettssituasjon, effektive prosesser og mindre rom for forskjellsbehandling. Samtidig sørger slike

⁴⁹ Kommunal- og distriktsdepartementet, 2022

⁵⁰ Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2021

absolutte vilkår for at større tiltak alltid underlegges krav om KU. Dersom ansvarlig myndighet skal vurdere hvert enkelt tiltak konkret kreves det mye ressurser og kunnskap. Det skal sies at absolutte vilkår ikke tar høyde for at alle tiltak er forskjellige noe som kan føre til konflikt.⁵¹

For bestemmelse nr. 24 i vedlegg I i KUF er det derimot ikke noe automatikk i at tiltaket ikke er KU-pliktig dersom tiltaket har et bruksareal på mindre enn 15 000 m². Dette ved at bestemmelsen viser til at mindre tiltak omfattes av vedlegg II nr. 11 j). Dersom tiltaket er under 15 000 m² vil tiltaket dermed omfattes av bestemmelse nr. 11 j) i vedlegg II i KUF. Næringsbygg, bygg for offentlig eller privat tjenesteyting og bygg til allmenntillegte formål på under 15 000 m² vil derfor underlegges en særskilt skjønsmessig vurdering for å avgjøre om tiltaket er KU-pliktig.

3.3.4.2 PLANER OG TILTAK SOM KAN UTLØSE PLIKT OM KONSEKVENSTREDNING

KUF § 8 angir hvilke planer og tiltak som kan utløse plikt om KU, men ikke ha planprogram eller melding. For slike tiltak kreves en skjønsmessig vurdering for å avgjøre om et tiltak er KU-pliktig. Det går frem av KUF § 8 første ledd bokstav a at dette gjelder reguleringsplaner for tiltak opplistet i KUF vedlegg II. I likhet med KUF § 6 første ledd bokstav b vil reguleringsplaner der det konkrete tiltaket er konsekvensutredet i en tidligere plan og der reguleringsplanen er i samsvar med denne tidligere planen være unntatt utredningsplikten, jf. KUF § 8 bokstav a.

Hvilke reguleringsplaner som kan medføre vesentlige virkninger for miljø- og samfunnsinteresser er opplistet i KUF vedlegg II. Formuleringen «kan medføre vesentlige virkninger», tilsier at det ikke er noe krav om at slike virkninger vil inntreffe. Det er tilstrekkelig at det er mulighet for vesentlige virkninger. Dette gir uttrykk for et føre-var-prinsipp i rettsreglene.⁵² Føre-var-prinsippet går ut på at dersom det foreligger usikkerhet hvorvidt miljøvirkningene blir vesentlige, skal usikkerheten komme miljøet til gode. Dette innebærer at tvilen ikke skal kunne brukes som argument for å unnta fra KU-plikten.

Næringsbygg, bygg for offentlig eller privat tjenesteyting og bygg til allmenntillegte formål ikke omfattes av KUF vedlegg I nr. 24 vil kunne omfattes av vedlegg II nr. 11 j), jf. KUF vedlegg I

⁵¹ Holth & Winge, 2014, s. 31 til 32

⁵² Holth & Winge, 2014, s. 30

nr. 24. For tiltak som omfattes av vedlegg II skal det foretas en konkret vurdering av behovet for KU. Ved vurdering av om planen eller tiltaket kan få vesentlige virkninger for miljø eller samfunn skal tiltakshaver legge frem nødvendige opplysninger som grunnlag for ansvarlig myndighets vurdering, jf. KUF § 9. Både ansvarlig myndighet og tiltakshaver skal vurdere om planen eller tiltaket kan få vesentlig virkning etter KUF § 10. Det skal foretas en konkret og skjønnsmessig vurdering i den enkelte sak. Dermed vil hver enkelt sak kunne vurderes ut fra dens forutsetninger. Det skal imidlertid nevnes at det er fare for at det legges for stor vekt på effektive beslutningsprosesser når loven åpner for skjønnsmessige vurderinger. Dette kan føre til at formålet med loven ikke blir ivaretatt i beslutningsprosesser.⁵³

KUF § 10 lister opp kriterier for vurderingen av om en plan eller et tiltak kan få vesentlige virkninger for miljø eller samfunn. Vurderingen av vesentlige virkninger gjelder kun for planer og tiltak i vedlegg II som omfattes av KUF § 8.⁵⁴ I vurderingen av om en plan eller et tiltak kan få vesentlige virkninger for miljø eller samfunn, skal det ses til egenskaper ved planen eller tiltaket, jf. KUF § 10 annet ledd, og planen eller tiltakets lokalisering og påvirkning på omgivelsene, jf. KUF § 10 tredje ledd. Det skal også i nødvendig grad ses til egenskaper ved virkninger nevnt i fjerde ledd, jf. KUF § 10 første ledd. KUF § 10 dekker et vidt spekter av arealinteresser som kan bli berørt av et tiltak. Utformingen av bestemmelsen tyder på at listen er utfyllende, men ordlyden er såpass vid at de fleste arealinteresser, som blir berørt, vil falle inn under ett eller flere av de opplistede interessene.

3.3.4.3 PLANER OG TILTAK SOM FALLER UTENFOR DE SÆRSKILTE UTREDNINGSREGLENE

Dersom planer eller tiltak ikke faller innenfor kriteriene i vedlegg I og vedlegg II i KUF vil planen eller tiltaket ikke omfattes av KU-plikten. I slike tilfeller vil det ikke settes krav om plan- eller utredningsprogram, utvidede høringsrunder eller en særskilt KU. Saken vil behandles på en ordinær måte og berørte aktører vil først bli formelt informert om prosjektet i forbindelse med at planforslaget eller søknad om tillatelse legges på høring.⁵⁵

KUF inneholder ingen hjemmel til å pålegge KU for tiltak og planer som faller utenfor kriteriene i vedlegg I og II. Planer og tiltak som faller utenfor utredningsreglen vil til en viss

⁵³ Holth & Winge, 2014, s. 34 til 35

⁵⁴ Klima- og miljødepartementet & Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2017

⁵⁵ Holth & Winge, 2014, s. 35 til 36

grad bli utredet gjennom det generelle utredningsansvaret til forvaltningen i forvaltningsloven § 17 og vil sendes på høring.

3.3.5 UTREDNINGENS INNHOLD OG OMFANG

Tiltakshaver skal utarbeide en KU med utgangspunkt i krav til dokumentasjon som følger av KUF kapittel 5, jf. KUF § 17. Innholdet og omfanget av utredningen skal tilpasses den aktuelle planen eller tiltaket, og være relevant for de beslutninger som skal tas. Selve utredningen skal utføres av personer med relevant faglig kompetanse, jf. KUF § 17 tredje ledd. Det er ansvarlig myndighet, på bakgrunn av høringen og egne vurderinger, som tar stilling til om utredningen tilfredsstillende kravene i kapittel 5 og om det er nødvendig med ytterligere informasjon, jf. KUF § 27.

Utredningen skal inneholde en beskrivelse av planen eller tiltaket. Det går frem av KUF § 19 første ledd at beskrivelsen skal omfatte tiltakets fysiske egenskaper, lokaliseringen, nødvendige rivningsarbeider og arealbehovet i både bygge- og driftsfasen. Videre skal beskrivelsen omfatte de viktigste trekkene ved tiltakets driftsfase, samt et anslag over typen og mengden avfall, reststoffer, utslipp og forurensning som vil produseres i bygge- og driftsfasen. Til slutt skal beskrivelsen gi informasjon på hvor sårbar planen eller tiltaket er for klimaendringer og naturfaser.

KUF § 19 andre ledd fastslår at KU også skal redegjøre for alternativer til utforming, teknologi, lokalisering, omfang og målestokk, samt en utredning av relevante og realistiske alternativer. KUF krever at det gjøres en vurdering av om det eksisterer relevante og realistiske alternativer til plasseringen av det planlagte tiltaket, og at dette i så fall skal utredes nærmere gjennom KU. Om alternativ lokalisering har ombudet⁵⁶ uttalt at tiltaksdirektivet krever at det foretas utredning av alternativer for blant annet lokaliteter. Videre har ombudet uttalt at hvor langt en skal gå i å undersøke om det eksisterer relevante og realistiske alternative lokaliteter er til en viss grad overlatt til planmyndighetens skjønn. Omfanget av vurderingene og utredningene må likevel være forsvarlige sett i lys av tiltakets omfang og konsekvenser, og det må gis en begrunnelse for valgene som er tatt, samt dokumentasjon for alternativene som er forkastet.⁵⁷

⁵⁶ Som-2022-1343 s. 50

⁵⁷ Som-2022-1343 s. 50

De ulike alternativenes virkning for miljø og samfunn skal sammenlignes, og hvilket tiltak en velger skal begrunnes opp mot de ulike alternativene.

Det går frem av KUF § 20 at utredningen også skal inneholde en beskrivelse av den nåværende miljøtilstanden og en oversikt over hvordan miljøet antas å utvikle seg hvis planen eller tiltaket ikke gjennomføres. KU skal videre identifisere og beskrive de faktorer som kan bli påvirket som er opplistet i KUF § 21, og vurdere vesentlige virkninger for miljø og samfunn. Utredningen skal ta utgangspunkt i relevant og tilgjengelig informasjon, jf. KUF § 17 andre ledd. Dersom det mangler nødvendig informasjon, skal slik informasjon innhentes.

3.3.6 SAKSBEHANDLING

I KUF stilles det utfyllende krav til saksbehandlingen av planer og tiltak som kan få vesentlige virkninger for miljø, naturressurser eller samfunn. Saksbehandlingen skal også ivareta krav til utredning og dokumentasjon som følger av annet lovverk og som er relevante i forhold til den avgjørelsen KU skal ligge til grunn for.⁵⁸ KUF gir tiltakshaver selv ansvar for å vurdere om et tiltak blir KU-pliktig, jf. KUF § 4 annet ledd. Ansvarlig myndighet vil også ta stilling til om tiltaket er KU-pliktig basert på planinitiativet, jf. KUF § 11. Det er tiltakshaver som skal bære kostnadene med å utarbeide KU og et planprogram eller en melding med forslag til utredningsprogram når dette kreves, jf. KUF § 4 tredje ledd.

Manglende KU eller mangler ved KU kan være en saksbehandlingsfeil som gir grunnlag for klage og innsigelse, samt i noen tilfeller føre til at planvedtaket anses som ugyldig.⁵⁹ Det følger av forvaltningsloven § 41 at vedtaket likevel vil være gyldig dersom det er grunn til å regne med at manglende eller mangelfull KU ikke kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold.⁶⁰

For reguleringsplaner etter plan- og bygningsloven kan overtredelsesgebyr gis ved manglende eller mangelfull KU, jf. plan- og bygningsloven § 32-8 første ledd bokstav a. I KUF § 36 og § 37 fremgår nærmere regler om overtredelsesgebyr. For å ilegges overtredelsesgebyr må den som fremmer reguleringsplan forsettlig eller uaktsomt unnlate å følge saksbehandlingsreglene for KU der en plan eller et tiltak åpenbart faller inn under forskriften. Å unnlate å etterkomme

⁵⁸ Ot.prp. nr. 32 s. 25-25

⁵⁹ Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2021

⁶⁰ Høyesterett har behandlet betydningen av manglende KU som saksbehandlingsfeil i Rt. 2009 s. 661 (Husebysaken), HR-2017-2247-A (Reinøy-saken) og HR-2020-2472-A (Klimasaken). I nevnte dommer har Høyesterett uttalt at vurderingsspørsmålet er om manglende KU kan ha virket bestemmende på vedtaket.

pålegg fra ansvarlig myndighet kan også gi overtredelsesgebyr, men bare når ansvarlig myndighet har opplyst om at overtredelsesgebyr kan ilegges hvis forholdet ikke blir brakt i orden innen en fastsatt frist, og denne fristen er oversittet. Til slutt kan overtredelsesgebyr være aktuelt dersom det gis uriktige eller villedende opplysninger av betydning for vurdering av saken, herunder opplysninger av betydning for om forskriften får anvendelse eller ikke. Overtredelsesgebyr kan ikke overstige kr 400 000 for en plan eller et tiltak, jf. KUF § 36 tredje ledd. Ved vurdering av overtredelsesgebyrets størrelse kan det legges vekt på hvor alvorlig overtredelsen er, graden av skyld, skadepotensialet ved overtredelsen og om overtrederen tidligere har vært ilagt overtredelsesgebyr, jf. KUF § 36 andre ledd. Ved forsettlig eller grov uaktsomhet kan det straffes med bøter eller fengsel, jf. KUF § 37.

3.3.7 OPPSUMMERING AV KUF

Formålet med KUF er å sikre at det tas hensyn til miljømessige, sosiale og økonomiske konsekvenser av planer og tiltak, og at ansvarlig myndighet har tilstrekkelig informasjon til å kunne fatte beslutninger som ivaretar samfunnsinteressene på en best mulig måte. I Norge ønsket en at utredninger ved plan og tiltak skulle forholde seg til alle relevante tema, og ikke kun miljø, og derfor benyttes begrepet konsekvensutredninger (KU) i Norge. KUF setter føringer for hvilke planer og tiltak som skal utredes, samt hvordan KU skal gjennomføres. KUF skiller mellom planer og tiltak som alltid skal ha KU, planer og tiltak som kan pålegges krav om KU, og planer og tiltak som faller utenfor de særskilte utredningsreglene. Etter bestemmelse nr. 24 i vedlegg I i KUF vil næringsbygg med et bruksareal over 15 000 m² alltid være KUpiktig. Plikten gjør seg imidlertid kun gjeldende for områder der det allerede eksisterer en reguleringsplan dersom utvidelsen eller endringen i seg selv overstiger størrelseskriteriet, jf. KUF vedlegg I nr. 30. Dersom et næringsbygg har et bruksareal på mindre enn 15 000 m² kan tiltaket likevel pålegges krav om KU etter nr. 11 j) i vedlegg II i KUF. Manglende KU eller mangler ved KU kan være en saksbehandlingsfeil som gir grunnlag for klage og innsigelse, samt i noen tilfeller føre til at planvedtaket anses som ugyldig.

3.4 RELEVANTE EU-DIREKTIV

3.4.1 INNLEDNING

KUF inneholder implementeringer av plandirektivet og tiltaksdirektivet fra EU. Tolkning av KUF må derfor sees i lys av regelverket det skal gjennomføre. I denne delen av avhandlingen

vil derfor plandirektivet og tiltaksdirektivet bli gjort rede for. Da avhandlingen kun ser på private reguleringsplaner, vil tiltaksdirektivet særlig omtales. Dette begrunnes med at tiltaksdirektivet retter seg mer mot private tiltak som reguleringsplaner, i motsetning til plandirektivet som retter seg mot mer overordnede planer. Fremstillingen vil særlig belyse hva direktivene sier om utvelgelse av hvilke tiltak som skal utredes.

3.4.2 PLANDIREKTIVET

3.4.2.1 FORMÅL

Hovedformålet med plandirektivet er å sikre ivaretagelsen av miljø og å bidra til at miljøhensyn blir ivaretatt i utarbeiding og vedtakelse av planer og program. Dette er for å fremme og ivareta en bærekraftig utvikling, jf. plandirektivet artikkel (heretter art.) 1. Det er i den overordnede planprosessen det er mulig å se sammenhengen mellom virkningene av mange små tiltak, og se sumvirkningene. Dermed sikrer plandirektivet at konsekvenser som oppstår på grunn av sumvirkningene av flere tiltak blir utredet.⁶¹

3.4.2.2 HVILKE PLANER SKAL UTREDES?

Det går frem av art. 3 punkt (heretter pkt.) 2 bokstav a i plandirektivet at det settes krav til miljøutredning av visse overordnede planer og planer på andre områder. Hva som menes med «planer» går frem av art. 2 bokstav a. Definisjonen må forstås i sammenheng med art. 3 som regulerer virkeområdet for direktivet gjennom å avgrense hvilke planer som omfattes.⁶² Det går frem av art. 3 nr. 5 i plandirektivet at medlemslandene skal avgjøre hvilke planer som får utredningsplikt fra sak til sak, type plan, eller ved å kombinere begge tilnærmingene. Det går frem av art. 3 nr. 2 bokstav a at planer som fastsetter rammene for fremtidige utbyggingstiltak for tiltak oppført i vedlegg I og vedlegg II i tiltaksdirektivet også omfattes av plandirektivet, men at det ikke er nødvendig å avgjøre om tiltaket som omfattes av vedlegg II i tiltaksdirektivet krever KU.⁶³ Medlemslandene skal i alle tilfeller ta hensyn til relevante kriterier fastsatt i plandirektivets vedlegg II, for å sikre at planer som kan få vesentlige virkninger for miljø omfattes av plandirektivet. Om det er krav til utredning må dette avklares på en formell måte i

⁶¹ Holth & Winge, 2014, s. 112 til 113

⁶² Holth & Winge, 2014, s. 113

⁶³ Holth & Winge, 2014, s. 113

en offentlig og tilgjengelig avgjørelse, jf. art. 3 nr. 5 og 7. Resultatet av utredningen skal tas hensyn til ved utforming av planer, jf. art. 8.

3.4.2.3 KOBLINGEN MELLOM PLANDIREKTIVET OG TILTAKSDIREKTIVET

Plandirektivet og tiltaksdirektivet retter seg i utgangspunktet mot ulike faser i realiseringen av et tiltak. Planer kommer normalt først i tid og avklarer strategiske spørsmål, før søknad om et tiltak blir fremmet. Plandirektivet sørger dermed for fastsatte rammer for fremtidige tillatelser.⁶⁴

Plandirektivet er mindre detaljert enn tiltaksdirektivet når det kommer til innholdet i utredningen. Dette kan begrunnes med at plandirektivet favner om planer av svært ulik karakter og detaljnivå, og krever dermed mer fleksible bestemmelser. Kravet til innholdet i utredningen må vurderes i sammenheng med innholdet i, og nivået på planen.⁶⁵ Det går frem av art. 5 nr.2 i plandirektivet at ved vurderingen av hvilke miljøutredninger som kan kreves, kan medlemslandene legge vekt på hvilken utstrekning visse forhold vil kunne vurderes bedre på andre nivå i planprosessen. Dette er for å unngå dobbeltarbeid. Videre går det frem av art. 5 nr. 2 i plandirektivet at relevante opplysninger om miljøvirkninger som er hentet inn på andre nivå i planprosessen, kan brukes i senere utredninger.

Det kan oppstå situasjoner der både plandirektivet og tiltaksdirektivet setter krav om miljøutredninger. Slike situasjoner er regulert i plandirektivet art. 4 nr. 3 og art. 11 nr. 1. Det går frem av art. 4 nr. 3 at i situasjoner der planer er en del av en planprosess, skal medlemslandet unngå å utføre samme vurdering flere ganger, og ta hensyn til at vurderingen vil bli utført i samsvar med plandirektiv på ulike nivåer i planprosessen.⁶⁶ For blant annet å unngå dobbeltvurdering, skal medlemslandet anvende art. 5 nr. 2 og 3. Bestemmelsene setter krav til en vurdering av om visse forhold er mer hensiktsmessig å vurdere på andre nivåer, samt fremmer bruk av relevant informasjon som er innhentet på andre beslutningsnivåer for å unngå duplisering av vurderinger.⁶⁷ Videre går det frem av art. 11 nr. 1 at miljøvurderinger utført etter plandirektivet ikke skal berøre eventuelle krav til miljøvurderinger som går frem av tiltaksdirektivet.

⁶⁴ Holth & Winge, 2014, s. 113 til 114

⁶⁵ Holth & Winge, 2014, s. 114

⁶⁶ Holth & Winge, 2014, s. 114

⁶⁷ Holth & Winge, 2014, s. 115

3.4.3 TILTAKSDIREKTIVET

3.4.3.1 FORMÅL

Tiltaksdirektivet setter krav til at tiltak som vil kunne påvirke miljøet vesentlig, skal gjennomgå en utredning av miljøkonsekvensene før det blir gitt tillatelse til å gjennomføre tiltaket. Direktivet gjelder for både offentlige og private tiltak. Formålet er å hindre forurensning ved kilden, og sikre at miljøvirkninger av et tiltak tas hensyn til så tidlig som mulig.⁶⁸

3.4.3.2 BEGREP

Begreper brukt i direktivet må underkastes en felles og lik tolkning i EU/EØS da de er autonome, det vil si at medlemslandene ikke har anledning til å definere begrepene fritt.⁶⁹ Dette er et naturlig standpunkt fra EU-domstolen sin side, ettersom en ellers ville ha risikert at nasjonalstatene selv definerte seg inn og ut av virkeområdet for direktivet for ulike tiltak.⁷⁰ Ved tolkning av ordlyden i KUF er det derfor nødvendig å se til tiltaksdirektivet og andre relevante kilder som praksis fra EU-domstolen. For denne avhandlingen vil jeg trekke frem definisjonen av begrepene tiltak, forslagsstiller, ansvarlig myndighet og utredning.

Hva som defineres som “tiltak” går frem av art. 1 nr. 2 bokstav a. Med tiltak (også kalt prosjekt) menes gjennomførelsen av anleggsarbeider eller andre installasjoner eller arbeider. Andre inngrep i naturlige miljøer eller landskaper defineres også som tiltak, inkludert de som har som mål å utnytte underjordiske ressurser, jf. art. 1 nr. 2 bokstav a. Hva som ligger i begrepet “arbeider” er upresist, men det trenger ikke være noe som kan karakteriseres som anleggsarbeid eller utføring av installasjoner. Samtidig er det ikke satt noe krav til omfanget av arbeidet.⁷¹

I direktivet benyttes også begrepene “forslagsstiller” (developer) og “ansvarlig myndighet” (competent authority eller autorité). Med forslagsstiller sikter direktivet til den som initierer et tiltak og søker om tillatelse, jf. art. 1 nr. 2 bokstav b. Med ansvarlig myndighet sikter direktivet til den eller de myndighetene som medlemslandet utpeker som ansvarlige for å utføre de oppgaver som følger av tiltaksdirektivet, jf. art. 1 nr. 2 bokstav f.

⁶⁸ Sak C-287/98 [2000], Linster premiss 52, senere utdypet i C-227/01 [2004], Kommisjonen mot Spania premiss 47

⁶⁹ Se f.eks. sak C-201/02 (2004), Wells

⁷⁰ Holth & Winge, 2014, s. 102

⁷¹ Holth & Winge, 2014, s. 102

Ved snakk om utredninger sikter direktivet til “miljøkonsekvensutredninger”. Det går frem av art. 1 nr. 2 bokstav g at en miljøkonsekvensutredning er en prosess bestående av:

- i. Tiltakshavers utarbeidelse av selve utredningen, jf. art. 5 nr. 1 og 2
- ii. Gjennomføring av høringer, jf. art. 6 og eventuelt art. 7
- iii. Ansvarlig myndighet sin vurdering av informasjonen presentert i utredningsrapporten, eventuell tilleggsinformasjon i samsvar med art. 5 nr. 3, samt all relevant informasjon mottatt via høringer i samsvar med art. 6 og 7
- iv. Ansvarlig myndighet sin konklusjon og vurdering av de vesentlige virkningene til et tiltak, tatt i betraktning resultatene av vurderingen nevnt i punktet iii), og der det er hensiktsmessig en egen tilleggsundersøkelse, og
- v. Integrering av ansvarlig myndighets begrunnede konklusjon i alle beslutninger nevnt i art. 8 bokstav a.

3.4.3.3 HVILKE TILTAK SKAL UTREDES?

Det går frem av art. 1 at tiltaksdirektivet får anvendelse på vurdering av miljøvirkningene av offentlige og private tiltak som kan ha betydelige virkninger på miljøet. Formuleringen «kan ha betydelig virkning» tyder på at det ikke behøver å være påvist konkrete negative virkninger.⁷² I KUF benyttes omtrent den samme formuleringen. Videre går det frem av art. 2 nr. 1 at tiltak som på grunn av sin art, størrelse eller plassering kan forventes å få vesentlig virkning på miljøet er omfattet av utredningsplikten. Hvilke tiltak dette gjelder er definert i art. 4. Det skilles i tiltaksdirektivet mellom tiltak som alltid skal utredes, og tiltak der en skal vurdere behovet for utredning.⁷³ Direktivet omtaler ikke tiltak som ikke omfattes av utredningsplikten. Tiltak som alltid skal utredes går frem av art. 4 nr. 1, jf. vedlegg I, og kan omtales som “store” tiltak. Tiltak der en skal vurdere behovet for utredning går frem av art. 4 nr. 2, jf. vedlegg II, og kan omtales som “mindre” tiltak. Det skal nevnes at medlemslandene kan i unntakstilfelle frita et konkret tiltak helt eller delvis fra utredningskravet, jf. art. 2 nr. 4.

Næringsbygg etter KUF vedlegg I nr.24 omfattes ikke direkte av tiltaksdirektivet, men kan omfattes av tiltaksdirektivets vedlegg II nr. 10 bokstav a og b. Det skal nevnes at flere av kategoriene i tiltaksdirektivet kan omfatte næringsbygg etter nr. 24 i vedlegg I i KUF. Denne avhandlingen tar derimot kun utgangspunkt i nr. 10 bokstav a og b i vedlegg II i tiltaksdirektivet.

⁷² Avsnitt 59 i sak C-227/01, Kommisjonen mot Spania

⁷³ Holth & Winge, 2014, s. 101

Bestemmelsene omfatter industrielt etablerte utviklingsprosjekter og byutviklingsprosjekter, inkludert bygging av kjøpesentre og parkeringsplasser. Det er viktig å merke seg at opplistingen i vedlegg II ikke er uttømmende, og at medlemslandene kan velge å inkludere andre tiltak i sin nasjonale lovgivning. Medlemslandene kan fastsette strengere regler for å beskytte miljøet. Dersom næringsbygg omfattes av vedlegg II nr. 10 bokstav a og b i tiltaksdirektivet, må næringsbygg etter direktivet gjennom en nærmere vurdering av behovet for utredning, jf. art. 4 nr. 2.

Ved vurdering av behovet for utredning for vedlegg II tiltak skal vurderingen bygge på en undersøkelse fra sak til sak, terskelverdier eller kriterier fastsatt av medlemslandet, jf. art. 4 nr. 2. Denne vurderingen omtales som en «screening-prosess». Hensikten med prosessen er å avgjøre hvilke tiltak som kan få vesentlige virkninger for miljøet, og derfor burde utredes. Videre er hensikten med prosessen å *kun* utrede de tiltakene som kan få vesentlige virkninger for miljøet, med tanke på kostnaden og kompleksiteten på utredninger etter tiltaksdirektivet.⁷⁴

Når medlemslandet fastsetter terskelverdier, kriterier eller undersøker tiltak fra sak til sak etter art. 4 nr. 2 skal medlemslandene ta hensyn til de relevante utvelgelseskriteriene fastsatt i direktivet. Utvelgelseskriteriene for tiltak oppført i vedlegg II går frem av vedlegg III, jf. art. 4 nr. 3. Kriteriene i vedlegget går på karakteristika ved tiltaket, plasseringen av tiltaket og karakteristika ved mulige virkninger av tiltaket. For tiltak som er gjenstand for vurdering bør det gis en viss minimal mengde informasjon om tiltaket og dets effekter før avgjørelsen tas. Avgjørelsen på om det foreligger utredningsplikt må tas på en formell måte i en offentlig tilgjengelig avgjørelse, jf. art. 4 nr. 5. Det at avgjørelsen skal tas av medlemslandet, herunder ansvarlig kompetent myndighet, og ikke overlates til private er klart. Nasjonal gjennomføring av art. 4 nr. 2 blir ytterligere omtalt i del 3.6 i avhandlingen.

3.4.3.4 UTREDNINGENS INNHOLD OG OMFANG

Dersom det foreligger krav om utredning, skal tiltakshaver utarbeide og legge fram en utredningsrapport. Det går frem av art. 5 at tiltakshaver først og fremst må gi en beskrivelse av tiltaket med informasjon om tiltakets plassering, utforming, dimensjoner og andre relevante egenskaper. Videre må tiltakshaver gi en beskrivelse av hvilke vesentlige virkninger tiltaket kan forventes å gi miljøet. Tiltakshaver må også gi en beskrivelse av de spesifikke egenskapene

⁷⁴ Pouikli & Tsakalogianni, 2022, s. 226

til tiltaket, og/eller de tiltak som er ment å iverksettes for å unngå, forhindre eller begrense, og om mulig, nøytralisere de vesentlige virkningene tiltaket kan forventes å gi miljøet. Videre skal tiltakshaver gi en beskrivelse av rimelige alternativer som er undersøkt, og en begrunnelse av hovedårsakene til den valgte løsningen, tatt i betraktning tiltakets virkninger på miljøet. Tiltakshaver skal også utarbeide et ikke-teknisk sammendrag av informasjonen nevnt i art. 5 nr. 1 bokstav a til d, og tilleggsinformasjon nevnt i vedlegg IV som er relevant.

Dersom tiltakshaver ber om det, skal ansvarlig myndighet gi en mening om hvor omfattende og detaljert utredningen til tiltakshaver skal være, jf. art. 5 nr. 2. Utredningen skal minst inneholde de opplysninger som med rimelighet kan kreves for å komme til en begrunnet konklusjon om tiltakets virkninger på miljøet, der det tas hensyn til gjeldende kunnskap og vurderingsmetoder. For å unngå dobbeltarbeid må tiltakshaver ved utarbeidelse av utredningen ta hensyn til tilgjengelige resultater av andre relevante vurderinger utført i henhold til EU- eller nasjonal lovgivning, jf. art. 5 nr. 1. Dette i likhet med art. 5 nr. 2 og 3 i plandirektivet.

For å sikre at utredningen er fullstendig og av god kvalitet skal tiltakshaver sørger for at utredningen utarbeides av kompetente eksperter. Ansvarlig myndighet skal også sørge for å ha, eller eventuelt ha tilgang til, tilstrekkelig ekspertise når utredningen skal vurderes. Om nødvendig skal ansvarlig myndighet innhente tilleggsinformasjon fra tiltakshaver, jf. vedlegg IV, som er nødvendig for å vurdere tiltakets virkninger på miljøet, jf. art. 5 nr. 3.

3.4.4 OPPSUMMERING AV PLANDIREKTIVET OG TILTAKSDIREKTIVET

Plandirektivet har som formål å sikre ivaretagelsen av miljø og bidra til en bærekraftig utvikling, ved å ivareta miljøhensyn i utarbeidning og vedtakelse av planer. Plandirektivet setter føringer for hvilke planer som skal utredes, men medlemslandene skal selv avgjøre hvilke planer som får utredningsplikt, med hensyn til relevante kriterier fastsatt i plandirektivets vedlegg II. Plandirektivet er koblet opp mot tiltaksdirektivet, men direktivene retter seg mot ulike faser i realiseringen av et tiltak. Der begge direktivene setter krav til utredning, skal medlemslandene unngå dobbeltarbeid og sørge for at utredningene blir utført i det mest hensiktsmessige plannivået.

Tiltaksdirektivet sørger for at tiltak som kan ha en vesentlig påvirkning på miljøet, blir utredet før tillatelse blir gitt. Formålet med tiltaksdirektivet er å hindre forurensning ved kilden og sikre at miljøvirkninger blir tatt hensyn til så tidlig som mulig. Tiltaksdirektivet skiller mellom

«store» tiltak som alltid skal utredes i vedlegg I, og «mindre» tiltak der utredningsbehovet skal vurderes i vedlegg II. For «mindre» tiltak skal medlemslandene vurdere behovet for utredning fra sak til sak, terskelverdier eller kriterier, jf. art. 4 nr. 2. Næringsbygg vil defineres som «mindre» tiltak. Utvelgelseskriteriene for tiltak oppført i vedlegg II går frem av vedlegg III i tiltaksdirektivet. Hva utredningen skal inneholde går frem av art. 5 i tiltaksdirektivet.

3.5 NASJONAL GJENNOMFØRING AV TERSKELKRITERIER ETTER TILTAKSDIREKTIVET

3.5.1 TERSKELKRITERIER I TILTAKSDIREKTIVET OG KUF

Siden KUF vedlegg I nr. 24 innebærer en terskelkriterier, fordi næringsbygg over 15 000 m² er omfattet av obligatorisk utredningsplikt, er spørsmålet i hvilken grad det er adgang til å stille terskelkriterier ved gjennomføring av EU-direktivene i nasjonalrett. Dersom næringsbygg omfattes av vedlegg II nr. 10 bokstav a og b i tiltaksdirektivet, må næringsbygg etter direktivet gjennom en nærmere vurdering av behovet for utredning, jf. art. 4 nr. 2.

Det går frem av art. 4 nr. 2 i tiltaksdirektivet at medlemslandene kan fastsette terskelkriterier for å avgjøre om tiltak opplistet i direktivets vedlegg II skal utredes etter art. 5 til art. 10. Direktivet gir medlemslandene frihet til å fastsette egne terskelkriterier innenfor gitte grenser i direktivet. Selv om medlemslandene har frihet til å fastsette egne terskelkriterier, er det viktig å være klar over at disse fortsatt må være i tråd med direktivets overordnede formål. Det skal også nevnes at medlemslandet kan fastsette strengere terskelkriterier for å beskytte miljøet.

Grensene for friheten til å fastsette egne terskelkriterier i art. 4 nr. 2 i er blant annet gitt i tiltaksdirektivet art. 4 nr. 3. Etter bestemmelsen må medlemslandene sørge for at terskelkriteriene fastsettes etter kriteriene i vedlegg III. Kriteriene i vedlegg III går på tiltakets kjennetegn, plassering og kjennetegn ved den mulige påvirkningen tiltaket får på miljøet. Opplistingen i vedlegg III må ikke sees på som uttømmende, og medlemslandene kan også fastsette terskelkriterier utover de som er fastsatt i direktivet.

Når det gjelder næringsbygg etter nr. 24 i vedlegg I i KUF, vil som nevnt den tilsvarende bestemmelsen i tiltaksdirektivet være nr. 10 bokstav a og b i vedlegg II om industrielt etablerte utviklingsprosjekter og byutviklingsprosjekter, inkludert bygging av kjøpesentre og parkeringsplasser. Som vedlegg II tiltak etter tiltaksdirektivet kan medlemslandet fastsette egne

terskelkriterier basert på vedlegg III for å avgjøre om tiltaket skal utredes eller ikke, jf. tiltaksdirektivet art. 4. nr. 2 og nr. 3. I nr. 24 i vedlegg I i KUF knyttes utvelgelseskriteriene kun på tiltakets art og størrelse. Hvor tiltaket er plassert er ikke med i vurderingen. Dette vil ikke være i tråd med grensene i frihetene i å fastsette egne terskelkriterier, jf. tiltaksdirektivet art. 4 nr. 3, jf. vedlegg III.

Dersom et næringsbygg er under 15 000 m² vil tiltaket derimot omfattes av bestemmelse nr. 11 j) i vedlegg II i KUF, jf. nr. 24 i vedlegg I i KUF. For vedlegg II saker i KUF skal det vurderes om tiltaket kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn etter KUF § 10. I vurderingen skal det ses til egenskaper ved tiltaket, tiltakets lokalisering, påvirkning tiltaket har på omgivelsene, samt til virkningenes intensitet og kompleksitet. Videre skal det vurderes sannsynlighet for at virkningene inntreffer og når de inntreffer, varighet, hyppighet og mulighet for å reversere eller begrense dem. Det skal også vurderes om virkningene strekker seg over landegrensene, samt samlede virkninger av forslaget til plan eller tiltak og andre eksisterende, godkjente eller planlagte planer eller tiltak. Når næringsbygg vurderes som vedlegg II tiltak i KUF, er dette i tråd med grensene i friheten til å fastsette egne terskelkriterier, jf. tiltaksdirektivet art. 4 nr. 3, jf. vedlegg III. Om denne gjennomføringen er i tråd med tiltaksdirektivet er derimot vanskelig å gi et klart svar på.

3.5.2 RETTSPRAKSIS FRA EU-DOMSTOLENE OM NASJONAL GJENNOMFØRING AV TERSKELKRITERIER

Ved nasjonal gjennomføring av terskelkriterier etter art. 4 nr. 2 og nr. 3 kan det være utfordrende å vite hvordan bestemmelsene skal forsås. Ved tolkningsspørsmål kan det sees til dommer og uttalelser fra EU-domstolen. I det følgende vil noe relevant rettspraksis fra EU-domstolen gjennomgås. Det er viktig ved tolkning av EU-domstolens uttalelser å være klar over at domstolene tar utgangspunkt i formålet med tiltaksdirektivet, og har en formålsoverordnet tolkning av direktivet.

EU-domstolen har uttalt at kriteriene for vedlegg II saker i tiltaksdirektivet er utformet for å lette vurderingen av om et tiltak er KU-pliktig. Hensikten er derimot ikke å på forhånd frita tiltak som ikke er oppført i vedlegg II i tiltaksdirektivet denne forpliktelsen.⁷⁵ Dette tyder på at det ved vurdering av om et tiltak er KU-pliktig må legges vekt på om miljøvirkningene av tiltaket sannsynligvis vil ha en betydelig virkning på miljøet. Medlemsland som har etablert

⁷⁵ Sak C-392/96, avsnitt 73, kommisjonen mot Irland

terskelkriterier på et slikt nivå at alle prosjekter av en bestemt type i praksis vil være unntatt på forhånd fra kravet om KU, vil overskride grensene for sitt skjønn.⁷⁶

Videre har EU-domstolen fastslått at terskelkriterier som kun bygger på tiltakets størrelse, uten å ta hensyn til alle kriteriene oppført i vedlegg III⁷⁷, overskrider grensene for skjønnsfrihet ved gjennomføring av art. 2 nr. 1 og art. 4 nr. 2 i nasjonal rett.⁷⁸ Uttalelsen tyder på at bestemmelsene ikke kan tolkes innskrenkende. EU-domstolen har også uttalt at de relevante kriteriene i vedlegg III skal vurderes uavhengig av om en velger terskelkriterier eller å vurdere om tiltaket medfører vesentlig virkninger fra sak til sak.⁷⁹ Videre har EU-domstolen uttalt at mindre prosjekter også kan ha vesentlig virkning på miljø, for eksempel gjennom fauna og flora, jord, vann, klima eller kulturminner.⁸⁰ For næringsbygg etter nr. 24 i vedlegg I i KUF knyttes utvelgelseskriteriene kun på tiltakets art og størrelse. Etter EU-domstolens uttalelser vil denne innføringen være i strid med direktivet. EU-kommisjonen har også uttalt at det er mot EU-direktivene at en tiltakshaver innhenter tillatelse til et tiltak, som er under terskelkriteriet og ikke krever utredning, for å så på et senere tidspunkt forlenge tiltaket eller dets kapasitet over terskelkriterierene.⁸¹

EU-domstolen har omtalt tolkningen av terskelkriterier sin art i tiltaksdirektivet i for eksempel sak C-2/07 Abraham og andre.⁸² Saken omhandlet en modifisering av en flyplass som i utgangspunktet ikke var pålagt utredning. Et av spørsmålene i saken var om å modifisere infrastrukturen til en eksisterende flyplass, uten utvidelse av rullebanen, også var pålagt utredningsplikt etter direktivet. EU-domstolen slo her fast at utredningsplikten ikke bare omfattet størrelse på rullebanen, men alle arbeider knyttet til bygninger, installasjoner eller utstyr på den flyplassen, der de kan anses, særlig på grunn av deres art, omfang og egenskaper, som en modifikasjon av selve flyplassen. Det er særlig tilfellet for arbeider som tar sikte på å øke aktiviteten til flyplassen og flytrafikken betydelig. EU-domstolen åpnet her for en dynamisk tolkning av terskelkriteriene i direktivet. Uttalelsen fra EU-domstolen tyder på at det ikke nødvendigvis er størrelsen på tiltaket som er av betydning, men karakteren og omfanget av tiltaket. For næringsbygg etter KUF tyder EU-domstolen sin uttalelse på at det ikke er størrelsen

⁷⁶ Sak C-392/96, avsnitt 75, kommisjonen mot Irland

⁷⁷ For eksempel arten av tiltaket eller plasseringen av tiltaket.

⁷⁸ Sak C-2/07, avsnitt 38, Abraham og andre

⁷⁹ Sak C-141/14, avsnitt 92, kommisjonen mot Bulgaria, hvor blant annet de kumulative effektene ikke var tilstrekkelig vurdert gjennom måten gjennomføringen hadde skjedd på.

⁸⁰ Sak C-392/96, avsnitt 66, kommisjonen mot Irland

⁸¹ COM (2003) 334 final, side 71

⁸² Sak C-2/07, avsnitt 36, Abraham og andre

på næringsbygget som er det vesentlige vurderingsmomentet. Derimot vil det at tiltaket omfatter næringsbygg alene være nok til å kreve en nærmere vurdering. Det vil imidlertid være omfanget av og egenskapene til næringsbygget som er det avgjørende.

EU-domstolen har videre fastslått at formålet med direktivet ikke kan omgås gjennom oppdeling av tiltak. Manglende hensyn til tiltakets kumulative virkninger kan ikke i praksis føre til at tiltaket fritas for vurderingsplikten, når tiltakene som helhet kan ha en vesentlig virkning på miljøet.⁸³ EU-domstolen har også fastslått at det følger av vedlegg III nr. 1 at et tiltak blant annet må vurderes etter dets kumulative effekter med andre prosjekter.⁸⁴ Unnlattelse av å ta hensyn til tiltakets kumulative effekter, må ikke i praksis bety at en slipper unna plikten til å utrede når det samlet sett kan ha betydelig effekt på miljøet. EU har uttalt at dette må tolkes i lys av vedlegg III nr. 3 i tiltaksdirektivet hvor de mulige betydelige virkningene av et tiltak må vurderes i forhold til kriteriene fastsatt under nr. 1 og nr. 2 i vedlegg III, tatt i betraktning sannsynligheten, omfanget, varigheten og reversibiliteten av virkningen. Det følger av dette at nasjonal myndighet må undersøke tiltakets kumulative effekter. Dessuten, når ingenting er spesifisert, er denne forpliktelsen ikke bare begrenset til tiltak av samme type.⁸⁵

3.5.3 OPPSUMMERING AV NASJONAL GJENNOMFØRING AV TERSKELKRITERIER

Oppsummert gir art. 4 nr. 2 i tiltaksdirektivet medlemslandene frihet til å fastsette terskelkriterier for å avgjøre om tiltak oppført i vedlegg II skal utredes etter art. 5 til art. 10. Grensene for friheten til å fastsette egne terskelkriterier er blant annet gitt i tiltaksdirektivet art. 4 nr. 3, som sier at medlemslandene må sørge for at terskelkriterierne fastsettes etter kriteriene i vedlegg III. EU-domstolen har uttalt at kriteriene er utformet for å lette vurderingen av om et tiltak er KU-pliktig, men ikke for å på forhånd frita tiltak denne forpliktelsen. EU-domstolen har også fastslått at terskelkriterier er som ikke tar hensyn til alle kriteriene oppført i vedlegg III, overskrider grensene for sitt skjønn. Videre har EU-domstolen uttrykt at det ikke nødvendigvis er størrelsen på tiltaket som er av betydning, men karakteren og omfanget av tiltaket. Selv når terskelkriteriene kun bygger på tiltakets art og størrelse. Videre må tiltakets kumulative effekter også undersøkes, og dette gjelder ikke bare for tiltak av samme type. Når det gjelder næringsbygg etter nr. 24 i vedlegg I i KUF vil den nasjonale gjennomføringen kunne

⁸³ Sak C-142/07, avsnitt 44, Ecologistas en Acción-CODA

⁸⁴ Sak C-275-09, avsnitt 36, Brussels Hoofdstedelijk Gewest og andre v Vlaamse Gewest

⁸⁵ Sak C-531/13, avsnitt 43 til 45 Marktgemeinde Straßwalchen og andre

være i strid med direktivet dersom næringsbygg omfattes av vedlegg II nr. 10 bokstav a og b i tiltaksdirektivet om industrielt etablerte utviklingsprosjekter og byutviklingsprosjekter, inkludert bygging av kjøpesentre og parkeringsplasser.

3.6 HUSEBY-, REINØY- OG KLIMASAKEN

3.6.1 INNLEDNING

Det er avsagt tre dommer i Høyesterett om betydningen av manglende KU for gyldigheten av etterfølgende vedtak, herunder Huseby-, Reinøy- og Klimasaken.⁸⁶ Høyesterett har ikke behandlet spørsmål knyttet til aktørtilpasninger i KU. Dommene gir derfor kun innsikt i hvordan Høyesterett tolker plandirektivet, tiltaksdirektivet og KUF. Høyesteretts tolkning vil være en viktig kilde når problemstillingen skal besvares. I det følgende vil sakene kort gjøres rede for.

3.6.2 HUSEBY-SAKEN (RT. 2009 S. 661)

Huseby-saken gjaldt utbygging av den amerikanske ambassaden på Huseby i Oslo, hvor det ikke var utarbeidet en KU i forbindelse med omreguleringen. Det var enighet i saken om at det skulle vært gjennomført KU etter reglene i plan- og bygningsloven og tilhørende forskrift.⁸⁷ Spørsmålet i saken var om den manglende KU hadde virket inn på vedtakets innhold. Høyesterett kom enstemmig til at KU ikke hadde virkning på vedtakets innhold.

For avhandlingen er det ikke særlig relevant å trekke frem Høyesteretts tolkning av plandirektivet, tiltaksdirektivet og KUF i Huseby-saken. Dette begrunnes med at både direktivene og KUF er endret siden dommen ble avsagt. Det er imidlertid hensiktsmessig å trekke fram Høyesteretts vurdering av hvilke hensyn KU skal ivareta.

Høyesterett uttaler i avsnitt 72:

(...) Det kan ikke tas for gitt at de hensyn og interesser som skal ivaretas gjennom reglene for konsekvensutredning, i en konkret sak ikke også kan ivaretas innenfor rammene av en ordinær planbehandling. I forhold til innvirkningskriteriet må man etter mitt syn derfor gå konkret til verks, og knytte undersøkelsen til de enkelte påberopte avvik fra

⁸⁶ Rt. 2009 s. 661, HR-2017-2247-A og HR-2020-2472-A

⁸⁷ Backer & Bugge, 2010, s. 115 - 116

den saksbehandlingen som skulle ha vært fulgt dersom det var gjennomført konsekvensutredning i den aktuelle saken.

Høyesteretts vurdering er kritisert av blant annet professorene Backer og Bugge ved det juridiske fakultet ved Universitetet i Oslo.⁸⁸ De uttaler:

Høyesterett la nemlig til grunn at de hensyn og interesser som skal ivaretas gjennom en konsekvensutredning, i en konkret sak kan bli ivaretatt innenfor rammene av en ordinær planbehandling (avsnitt 72). Som vi allerede har gitt uttrykk for, går Høyesterett her for langt i retning av å invitere til å se bort fra reglene om konsekvensutredning. Når det nå – i medhold av plandirektivet – stilles krav om konsekvensutredning også for visse planer, skulle det være klart at en ordinær planbehandling, om den er aldri så grundig, vanskelig kan erstatte en formalisert konsekvensutredning.

Backer og Bugge mener at Høyesterett legger for liten vekt på de hensyn en utredningsprosess i seg selv skal ivareta utfra KU reglenes formål og virkning. Saken var nok tilstrekkelig utredet, men det er usikkert om alle berørte parter fikk anledning til å bidra i den grad en ordinær KU-prosess ville sikret.⁸⁹

3.6.3 REINØY-SAKEN (HR-2017-2247-A)

Reinøy-saken gjaldt et veiprosjekt som fikk konsekvenser for reindriftsnæringen i området. De berørte reindriftsdistriktene og de berørte reieierne gikk til sak med påstand om at dette var en saksbehandlingsfeil som måtte medføre at det påfølgende ekspropriasjonsvedtaket var ugyldig.⁹⁰ I likhet med Huseby-saken kom flertallet i Reinøy-saken til at manglende KU ikke kunne ha virket bestemmende på vedtaket. Høyesterett hadde de samme standpunktene som i Huseby-saken.

Høyesterett vurderte om det ble krav om KU på bakgrunn av at utbyggingskostnadene oversteg visse terskelkriterier i KUF. Solli⁹¹ setter spørsmålstegn til at Høyesterett ikke her vurderte at direktivene var gjennomført feil i KUF på dette tidspunktet. Sollis poeng er at Høyesterett vurderte Reinøy-saken etter en forskrift som gjennomførte EU-direktivene feil, uten at

⁸⁸ Backer & Bugge, 2010, s. 125

⁸⁹ Holth & Winge, 2017, s. 76

⁹⁰ Holth & Winge, 2017, s. 76

⁹¹ Solli, 2021, s. 237 til 238

problemstillingen ble nevnt. Høyesterett skulle vurdert KU-plikten etter en bredere vurdering av virkningen av prosjektet.

3.6.4 KLIMASAKEN (HR-2020-2472-P)

Klimasaken gjaldt gyldigheten av den kongelige resolusjonen fra 2016 som tildelte 10 utvinningstillatelser for petroleum i Barentshavet syd og Barentshavet sydøst – 23. konsesjonsrunde. Et av spørsmålene Høyesterett vurderte var om klimavirkningene av mulig petroleumsvirksomhet ble mangelfullt utredet ved åpningen av Barentshavet sørøst. Også i denne saken kom Høyesterett frem til at det ikke ble gjort saksbehandlingsfeil knytte til klimavirkningene under KU ved åpning av Barentshavet sørøst i 2013.

I Høyesteretts vurdering vises det til at bestemmelsene i direktivet skal tolkes ut fra formålet, og at det er ikke grunnlag for å tolke ordlyden innskrenkende. Videre viser Høyesterett til at EU-domstolen har slått fast at medlemslandene har plikt til å sørge for at det blir gjort miljøvurderinger i tråd med direktivet, der dette kommer til anvendelse. Ved brudd har nasjonale styremakter og nasjonale domstoler plikt til å gripe inn.⁹²

Mindretallet mente at det var en saksbehandlingsfeil at klimakonsekvensene av forbrenning av den petroleumen som måtte bli produsert fra Barentshavet sørøst, ikke var fastsatt, beskrevet og vurdert. Mindretallet uttaler blant annet at det ikke er anledning til å vurdere klimaeffektene isolert i avsnitt 265:

(...) EU-domstolens dom 24. november 2011 i sak C-404/09 Europakommisjonen mot Spania avsnitt 80, om anvendelsesområdet for prosjektdirektivet, at det ikke kan gjøres en isolert vurdering av miljøvirkningene. Også bidraget til de kumulative virkningene skal analyseres. Dette kan neppe være annerledes under plandirektivet, som i fotnoten til vedlegg I har den samme formuleringen om «kumulative» effekter som den tilsvarende fotnotebestemmelsen i prosjektdirektivet som EU-domstolen tolker. Dette betyr at det ikke kan gjøres en isolert vurdering av klimaeffektene av en åpning av Barentshavet sørøst. (...)

⁹²Sak C-24/19 A, avsnitt 83, Gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar van het departement Ruimte Vlaanderen, afdeling Oost-Vlaanderen

4 AKTØRTILPASNINGER

4.1 INNLEDNING

Hovedformålet med avhandlingen er å undersøke om bestemmelse nr. 24 i vedlegg I i KUF er utformet slik at aktørtilpasninger unngås. Avhandlingens andre formål er å undersøke om private tiltakshavere i Oslo kommune benytter aktørtilpasninger ved utvikling av næringsbygg for å unngå kravet om KU. For å undersøke avhandlingens andre formål er det først vesentlig å gjøre rede for ulike former for aktørtilpasninger, samt hvorfor bruk av aktørtilpasninger er problematisk.

4.2 ULIKE FORMER FOR AKTØRTILPASNINGER

Aktørtilpasninger blir i denne avhandlingen forbundet med tiltakshavers forsøk på å unngå kravet om KU. I dag vil et tiltak være KU-pliktig dersom tiltaket omfattes av vedlegg I eller vedlegg II i KUF. Som vist til i del 3.3.4 i avhandlingen skal tiltak i vedlegg I alltid ha KU. Videre skal tiltak i vedlegg II gjennom en skjønnsmessig vurdering for å avgjøre om tiltaket skal ha KU. Å dele tiltak i slike kategorier åpner for aktørtilpasninger.

Etter KUF vedlegg I foreligger det KU-plikt dersom tiltaket faller innenfor kriteriene i vedlegg I. Kriteriene er utformet som absolutte terskelkriterier, og gir ikke rom for en skjønnsmessig vurdering av om tiltaket er KU-pliktig. Slike absolutte terskelkriterier åpner for strategisk tilpasning, ofte omtalt som aktørtilpasninger, av tiltak for å unngå krav om KU.⁹³ Mulige aktørtilpasninger er oppdeling av tiltak, tilpasning av tiltak og argument-basert tilpasning. I det følgende vil disse kort bli redegjort for.

Argument-basert tilpasning innebærer å vurdere tiltakets potensielle påvirkning på miljøet, og deretter gjøre endringer og justeringer i tiltakets fremstilling for å redusere eller eliminere negative konsekvenser.⁹⁴ Dette kan innebære å påvirke utredningen slik at negative funn ikke blir vesentlige, eller å benytte argumenter som støtter behovet for endring, og bruke disse argumentene for å overbevise beslutningstakere om at endringene vil være positive for alle berørte.⁹⁵

⁹³ Holth & Winge, 2014, s. 36

⁹⁴ I Holth & Winge (2014) s. 248 til 249 omtales kort det å nedskalere konsekvensene til et tiltak for å få det godkjent.

⁹⁵ Juristen uttaler seg om denne formen for aktørtilpasning i del 5.3.3.

Med tilpasning av tiltak siktes det i denne avhandlingen til å tilpasse et tiltak nøyaktig for å unngå kravet om KU.⁹⁶ Dette kan for eksempel inkludere endringer i prosjektets utforming og størrelse. Dersom et tiltak omfattes av KUF vedlegg I nr. 24 vil tilpasning av tiltak innebærer å utforme et næringsbygg med hensikt om at bruksarealet skal være mindre enn 15 000 m².

Oppdeling av tiltak innebærer at tiltakshaver deler tiltaket i mindre enheter som hver for seg faller utenfor terskelkriteriene. Dette kan gjøres ved trinnvis utbygging, hvor det søkes om utvidelse av tiltak, eller i form av oppstyking av tiltak, hvor det søkes om tillatelse til flere tiltak som i realiteten utgjør ett større tiltak.⁹⁷ Det er to typer deling av tiltak, herunder homogen eller heterogen deling.⁹⁸ Ved homogen deling deles et tiltak inn i like, men mindre deler, såkalt “salami slicing” (f.eks. dele en veistrekning i flere mindre prosjekter), mens ved heterogen deling er tiltak med flere handlinger atskilt av aktiviteter (f.eks. separate jernbaneplasser og elektrifiseringen). Det er også en trinnvis deling i tiltak utviklet i faser, som også kan være homogene eller heterogene.⁹⁹

Avslutningsvis skal det nevnes at en skjønnsmessig vurdering for å avgjøre om et tiltak skal ha KU etter vedlegg II i KUF, også kan føre til unngåelse av KU. I noen tilfeller kan for eksempel planmyndighet unnlate å vurdere et tiltak KU-pliktig på grunn av politiske hensyn.¹⁰⁰

4.3 HVORFOR ER AKTØRTILPASNINGER PROBLEMATISK?

Aktørtilpasninger benyttes for at tiltakshaver skal oppnå sine mål og ønsker for et tiltak, samt oppnå raskere saksbehandling og fremdrift. Ved å benytte aktørtilpasninger kan tiltakshaver få gjennomslag for et tiltak som ellers ville blitt endret, avvist eller møtt stor motstand.¹⁰¹

Selv om aktørtilpasninger har en gevinst for tiltakshaver, vil aktørtilpasninger være problematiske for samfunnet. For eksempel kan bruk av aktørtilpasninger føre til at viktige miljø- og samfunnshensyn ikke blir tilstrekkelig ivarettatt, og føre til at miljøvurderinger blir mindre effektive og pålitelige. Dette kan føre til at tiltaket har uønskede konsekvenser for miljø

⁹⁶ Arkitekten uttaler seg om denne formen for aktørtilpasning i del 5.4.3

⁹⁷ Holth & Winge, 2014, s. 36 til 37

⁹⁸ Carrasco & Enríquez-de-Salamanca, 2010

⁹⁹ Enríquez-de-Salamanca, 2016, s. 154 til 155

¹⁰⁰ Ortolano & Shepherd, 1995, s. 13 til 14

¹⁰¹ Enríquez-de-Salamanca, 2016, s. 155

og samfunn.¹⁰² Aktørtilpasninger kan også svekke tilliten til regelverket og virke urettferdig for de som følger det.

Videre kan aktørtilpasninger være i strid med formålet til tiltaksdirektivet¹⁰³, samt føre til ulike standarder og praksis blant medlemslandene. At aktørtilpasninger er i strid med formålet med tiltaksdirektivet henger sammen med at aktørtilpasninger kan føre til at miljøvurderinger ikke blir gjennomført på en tilstrekkelig måte og at offentlig deltakelse ikke blir ivaretatt. Dette kan resultere i at ikke alle relevante parter blir hørt eller får komme med innspill, samt at utredningene ikke blir tilstrekkelige. Tiltaksdirektivet legger vekt på at miljøhensyn blir ivaretatt på en god måte og åpenhet og deltakelse i planprosessen. Lovligheten av aktørtilpasninger er ikke prøvd rettslig i Norge, men EU-domstolen har flere ganger slått fast at oppdeling av tiltak for å omgå plikten om KU er i strid med EU-direktivene.¹⁰⁴

¹⁰² Holth & Winge, 2014, s. 36 til 37

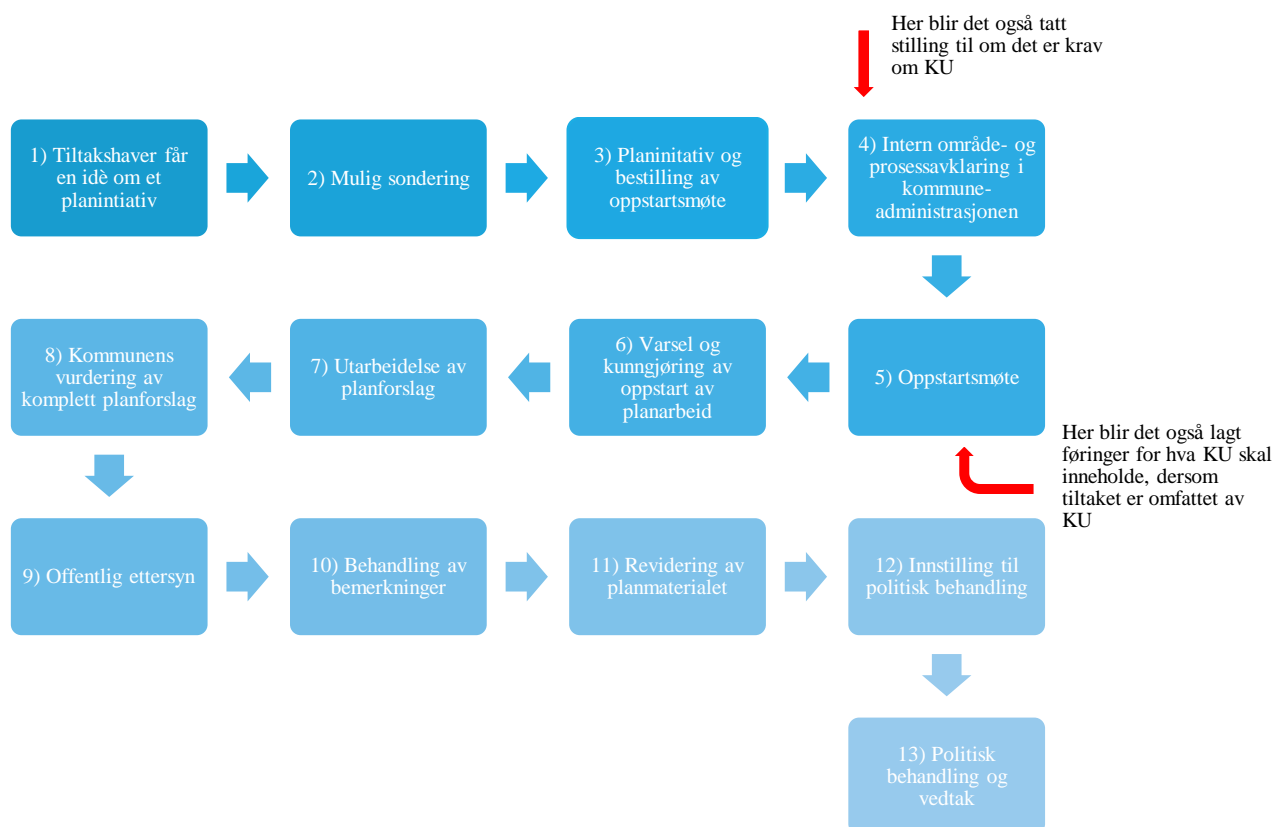
¹⁰³ Se for eksempel sak C-142/07, avsnitt 44, *Ecologistas en Acción-CODA* der EU-domstolen uttalte at formålet med direktivet ikke kan omgås gjennom aktørtilpasninger i form av oppdeling av tiltak.

¹⁰⁴ Se for eksempel sak C-392/96, avsnitt 76 og 82, kommisjonen mot Irland

5 BENYTTES AKTØRTILPASNINGER I OSLO KOMMUNE?

5.1 INNLEDNING

For å få innsikt i om KUF fungerer i praksis og om det benyttes aktørtilpasninger i Oslo kommune, har jeg foretatt intervjuer med aktører som benytter seg av regelverket og/eller er med i planprosessen. I dette kapittelet vil jeg presentere funnene fra intervjuene. Jeg vil presentere funnene under hver aktørkategori, herunder eiendomsutvikler, jurist, arkitekt, konsulent og saksbehandler. Før jeg presenterer hovedfunnene vil jeg si noe om hvor aktøren er i planprosessen (se illustrasjon 1), aktørens forhold til KU og hvordan aktøren bruker KU. Til slutt vil de viktigste funnene oppsummeres, aktualiseres og drøftes.



Illustrasjon 1: Planbehandlingsprosessen. Illustrasjon basert på rapporten «effektive planprosesser».¹⁰⁵

¹⁰⁵ Norsk eiendom, 2015

5.2 EIENDOMSUTVIKLER

5.2.1 INNLEDNING

Eiendomsutvikleren har 18 års erfaring i bransjen og jobber nå som prosjektleder. Som prosjektleder har vedkommende ansvar for å sikre gjennomføringen av det besluttede tiltaket. Eiendomsutvikleren har hovedsakelig erfaring fra utbyggingsfasen, som kommer etter at reguleringsplanen er vedtatt (etter steg 13 i illustrasjonen). KU er ikke en del av eiendomsutviklerens ansvarsområde, da dette er en fase som skjer før prosjektleder blir involvert i tiltaket. Videre har de egne rådgivere som tar stilling til KU på deres vegne.

5.2.2 EIENDOMSUTVIKLER SINE TANKER OM KONSEKVENSTREDNINGER

Eiendomsutvikleren påpeker at de har begrenset kunnskap om KU. For eiendomsutvikleren vil KU være et viktig dokument som legger grunnlaget for videre prosjektering. Imidlertid, når tiltaket blir mer spisset, vil KU gradvis miste sin relevans. Det kan da oppstå en avstand mellom KU og det faktiske tiltaket som blir gjennomført. Eiendomsutvikleren understreker også at det er interessant å se hvor lite de faktisk bruker KU, og hvor sjelden dokumentet blir tatt i bruk etter at reguleringsplanen er godkjent.

5.2.3 ERFARINGER MED AKTØRTILPASNINGER

Eiendomsutvikleren forteller at vedkommende ikke har mye kjennskap til aktørtilpasninger. For eiendomsutvikleren er det imidlertid ønskelig å ha mest mulig spillerom når en utarbeider en reguleringsplan, da disse planene er overordnede. Videre forteller eiendomsutvikleren at en er i stor grad bundet av gjeldende reguleringsplan, men at en kan utfordre planen på noen områder ved å søke om dispensasjon. For eksempel kan en søke om dispensasjon for høyden på bygg.

Eiendomsutvikleren sier at erfaringene deres viser at det varierer sterkt om en får dispensasjon eller ikke, og at det er avhengig av kommunen. I mindre kommuner rundt om i landet opplever eiendomsutvikleren at det er ganske enkelt å få dispensasjon. Men i større kommuner som Oslo og Bærum er det derimot vanskeligere, og en er mer bundet til å følge reguleringsplanen. Det er en risiko for at en ikke får dispensasjon, og det kan være lettere å holde seg innenfor planen,

ettersom det brukes mye ressurser på å søke om dispensasjon. Eiendomsutvikleren tror at mange tiltak ikke blir gjennomført fordi en ikke får dispensasjon.

5.2.4 EIENDOMSUTVIKLER SINE TANKER RUNDT LOKAL PLANMYNDIGHET

Eiendomsutvikleren uttrykker misnøye med plan- og bygningsetaten, og forteller at det tar svært lang tid å få svar fra dem. Dette fører til stor usikkerhet i utviklingsprosjektene. Eiendomsutvikleren påpeker at det er stive hierarkier når det kommer til hvem som kan gi tillatelser til hva. Videre beskriver vedkommende lokal planmyndighet som passive og at det er lite rom for samarbeid mellom dem. Eiendomsutvikleren påpeker at de er på samme lag og at det burde vært bedre samspill mellom partene. Vedkommende mener også at plan- og bygningsetaten burde samles for å skape en mer helhetlig tankegang rundt utviklingen av områder. Dette vil kunne gi mer fleksibilitet for den enkelte saksbehandler.

5.3 JURIST

5.3.1 INNLEDNING

Juristen har jobbet i bransjen i 12 år, og jobber hovedsakelig med store utviklingsprosjekter som ofte involverer KU (inngår i steg en eller tre i illustrasjon 1), men har også erfaring med transaksjoner og teknologi som brukes innenfor eiendomsbransjen. En av juristens oppgaver er å vurdere om det er krav om, og behov for, en KU. Videre påpeker juristen at manglende eller mangelfull KU kan være en viktig klagegrunn.

5.3.2 JURISTENS TANKER OM KONSEKVENsutREDNINGER

Juristen trekker frem både positive og negative sider av KU. På den positive siden vil KU gi en omfattende oversikt over tiltaket fra en ekstern part, samt grundige utredninger. På den annen side krever KU mye tid og ressurser, og KU kommer ofte sent i planprosessen. På det tidspunktet KU blir vurdert, har en allerede gjort enkle utredninger og vurdert tiltaket som ikke KU-pliktig.

Juristen påpeker videre at regelverket for KU er vanskelig å forstå og har en altfor komplisert struktur. Ifølge juristen kreves det at en er advokat for å kunne forstå regelverket, og vedkommende har ikke kjennskap til en eneste klient som har klart å vurdere om tiltaket er

pålagt å gjennomføre en KU på egenhånd. Juristen mener at kommunen burde pålegges en veiledningsplikt, slik at utviklere ikke behøver å bruke unødvendige midler på både advokater og konsulenter.

Juristen mener at KU ikke alltid er nødvendig i større tiltak fordi de allerede har formaliserte prosesser på plass. Ofte vil konsekvensene av et større tiltak bli vurdert uansett, og dersom KU kun vil havne i en skuff og ikke bli brukt, vil det kanskje ikke være så nødvendig. For mindre tiltak kan det imidlertid være nødvendig med en KU. Juristen uttaler at en del mindre aktører kanskje ikke utfører tilstrekkelige utredninger, og at en formalisert prosess kan være gunstig i disse tilfellene.

5.3.3 ERFARINGER MED AKTØRTILPASNINGER

Juristen har opplevd argument-basert tilpasning der tiltakshaver gjør justeringer og endringer i tiltakets fremstilling slik at det ikke virker som om det er behov for en KU. Videre mener juristen at det ikke er vanlig å bygge mindre for å unngå KU, da kostnadene knyttet til utredningene er relativt ubetydelige i det store bildet. Juristen tror derfor at aktørene heller benytter argument-basert tilpasning ved å fjerne negative effekter, og fremheve at tiltaket vil være positivt for flertallet.

5.3.4 JURISTENS TANKER RUNDT LOKAL PLANMYNDIGHET

Juristen påpeker at vedkommende ikke er helt sikker på hva kommunen gjør med KU. Juristen forteller at spørsmålet alltid handler om hvorvidt KU er påkrevd som et materielt krav, og sjelden om selve innholdet i utredningen. Juristen opplever at det er demotiverende for tiltakshavere å bruke mye tid og penger på å utarbeide en KU som aldri blir lest eller vurdert. Juristen mener at KU burde legges mer til grunn for videre arbeid med å utforme, ferdigstille og godkjenne reguleringsplanen. Videre foreslår juristen at kommunen kanskje burde være bestiller av KU, i stedet for utvikler, slik at en får en helt uavhengig vurdering.¹⁰⁶

¹⁰⁶ Dette er det også mange andre som mener. Se for eksempel Høitomt, Olberg & Thylén (2022).

5.4 ARKITEKT

5.4.1 INNLEDNING

Arkitekten har jobbet i bransjen i 20 år og jobber med prosjekter i tidlig fase (trinn to i illustrasjon 1). I løpet av karrieren har arkitekten jobbet med mange ulike tiltak, men foretrekker at de er store og komplekse. Arkitekten jobber med KU i forbindelse med tiltak, og utvikler tiltak for kunder. Som arkitekt er vedkommende interessert i å skape rammer rundt folks liv slik at de har det bra.

5.4.2 ARKITEKTENS TANKER OM KONSEKVENsutREDNINGER

Arkitekten er opptatt av å gjøre grundige analyser i tidlig fase av planprosessen, men mener at det er bedre å jobbe analytisk med en hypotese for å forme tiltaket, enn å bruke KU som et kunstig verktøy. Ved å analysere ulike parameter kan en forme tiltaket på en bedre måte. Arkitekten mener at det er viktig å stille krav om riktige analyser og gjøre grundige evalueringer tidligere i planprosessen enn når KU blir et tema. Videre mener arkitekten at mulighetsstudier kan sees på som en slags KU, og at disse studiene undersøker ulike parametere som er med på å forme tiltaket.

Ifølge arkitekten burde det utføres en KU før en går videre til detaljreguleringen, og vedkommende mener at ansvaret for å gjennomføre KU ikke burde ligge hos de private. Videre påpeker arkitekten at dagens system er komplekst og det er vanskelig å lage regler for alle planer siden alle planer er unike. I stedet burde en bruke tid på å identifisere hva som gjør et tiltak godt og hva som gjør et sted trivelig. Arkitekten påpeker at slike spørsmål sjelden stilles og peker på samfunnsproblemer som utrygghet, mangel på samhörighet og sosial splittelse ikke blir adressert. Ifølge arkitekten er hele planprosessen lineær og starter med tekniske utredninger av målbare parameter som til slutt fører til et endelig resultat. Som en mulig løsning foreslår arkitekten å se til sertifiseringsordninger som BREEAM-NOR, hvor en jobber konkret med tiltaket for å gjøre det best mulig gjennom analyse og utredning av alternativer eller temaer. Arkitekten mener at KU som verktøy er naturlig, men problemet ligger i metodikken.

Avslutningsvis oppsummerer arkitekten fordeler og ulemper med KU. En ulempe ved KU er ifølge arkitekten at det kan føre til større tiltak, da utviklerne «slippes fri» når det stilles krav om KU. Arkitekten har selv brukt terskelkriteriene i KUF for å begrense størrelsen på tiltaket.

På den positive siden kan det være en fordel å gjennomføre en reell KU, da det kan føre til utvikling av gode alternativer. Imidlertid krever dette mye arbeid og engasjement. Hvis en allerede har bestemt seg for hva en ønsker å gjøre, kan et alternativ som blir utredet som en del av KU være en distraksjon, og det vil kreve mye for å endre beslutningen.

5.4.3 ERFARINGER MED AKTØRTILPASNINGER

Arkitekten har god kjennskap til bruk av aktørtilpasninger. Ifølge arkitekten brukes aktørtilpasninger for å optimalisere ressursbruken og fokusere på å realisere det ønskede tiltaket, i stedet for å bruke tid på å utrede allerede forkastede alternativer. Ved å benytte aktørtilpasninger kan en oppnå økt fleksibilitet og effektivitet i planleggingsprosessen. Arkitekten trekker frem flere eksempler på tiltak hvor aktørtilpasninger er blitt brukt. To av disse eksemplene vil nå kort bli presentert.

Første eksempel var i en kommune i Norge der en kunde kjøpte en kjempestor eiendom som hadde et stort utviklingspotensial. Først ønsket de å lage en reguleringsplan for hele området, men kommunen informerte om at det var kommet nye bestemmelser. Etter disse bestemmelsene måtte tiltakshaver lage en KU på grunn av tiltakets størrelse, siden det ikke var utredet på et overordnet plannivå. Kommunen foreslo da at de kunne begynne på et delfelt som ikke var så stort. Hvis de tok ett og ett felt så ville det ikke bli noe krav om KU. Dette var en oppfordring fra kommunen sin side fordi de ønsket utbygging på det området. Feltet på det første byggetrinnet på det tiltaket er derfor helt nøyaktig tilpasset for å unngå KU. Dette ble gjort fordi de ikke visste hva en KU innebar, og fordi det var ingen eksempler å se til. Bestemmelsene om KU var helt nye på det tidspunktet, og de eneste eksemplene de hadde det var store statlige reguleringsplaner med kvalitetssikring. Arkitekten forteller at området allerede var analyserte og at de hadde gjort masse utredninger, men ikke laget en formell KU.

Andre eksempel var i sammenheng med utarbeidelse av en stor reguleringsplan i en annen norsk by. Frem til da hadde arkitekten kun laget mindre reguleringsplaner, med veldig hyggelige saksbehandlere som hjalp og guidet arkitekten gjennom planprosessen. Arkitekten lærte å lage reguleringsplaner av dem, fordi arkitekter ikke lærte dette gjennom utdanningen. Dette tiltaket var derimot veldig stort, og arkitekten etterspurte derfor fra oppdragsgiveren en plankonsulent som kjente kommunen. Plankonsulenten skulle fungere som en sparringspartner og rådgiver. Det første som skjedde var at plankonsulenten sa: «Ok, nå skal vi prøve å finne ut hvordan vi

kan unngå konsekvensutredning!». I dette tilfellet var det en konsulent som ville unngå det, og viste arkitekten akkurat hvordan en skulle unngå KU.

5.4.4 ARKITEKTENS TANKER RUNDT LOKAL PLANMYNDIGHET

Arkitekten mener at det er mer hensiktsmessig for lokal planmyndighet å utarbeide en strategi for hvilke tiltak som krever KU og deretter følge denne strategien. I stedet for å bruke lang tid på å diskutere små detaljer med utviklerne. Ifølge arkitekten klarer ikke lokal planmyndighet å se det store bildet og fokuserer for mye på småting. Arkitekten poengterer også at lokal planmyndighet sannsynligvis trenger bedre opplæring i regelverket om KU.

5.5 KONSULENT

5.5.1 INNLEDNING

Konsulenten har ti års erfaring som konsulent og er derfor godt kjent med planprosessen. Som konsulent deltar en i planprosessen og bistår kunden med sin ekspertise, kunnskap og kompetanse til å vurdere behovet for og utarbeidelse av KU. Konsulenten kommer inn i prosessen etter trinn fem eller eventuelt tidligere i illustrasjon 1.

5.5.2 KONSULENTENS TANKER OM KONSEKVENSTREDNINGER

Konsulenten forteller at vedkommende stort sett ser på KU som et nyttig og rettferdig verktøy. Når det er krav om KU er det fordi det gjerne er tiltak som det er litt størrelse på og hvor det som regel er ulike meninger om tiltaket. I slike tilfeller vil det etter konsulentens mening være i utbyggers interesse at ting er godt belyst. Etter konsulentens mening gjør KU det klart hva som skal utredes og avklarer dette på en god måte. Derimot mener konsulenten at det er negativt at KU ofte tar mye tid. Konsulenten trekker frem at de største prosjektene som trekkes ut i tid vil ha en kostnad for samfunnet, siden dette gjerne er prosjekter som samfunnet trenger. Konsulenten opplever ikke at tiltakshaver ikke hører på konsulentens råd eller anbefaling, eller mener at de samme vurderingene er gjort tidligere i planprosessen.

5.5.3 ERFARINGER MED AKTØRTILPASNINGER

Konsulenten har begrenset kjennskap til aktørtilpasninger, men har erfart at det noen ganger blir gjort vurderinger der tiltaket deles opp for å få det gjennomført. Formålet med slike vurderinger er å oppnå fremdrift i saken og spare ressurser. Konsulenten foretrekker å

konkludere med at KU ikke er nødvendig, da det gjør prosessen enklere og rimeligere for kunden. Men det er et dilemma, da konsulenten er avhengig av at kundene overlever, men samtidig tjener på at kundene trenger hjelp med KU. Derfor må det være økonomisk og tidsmessig mulig for kunden å gjennomføre en KU. Til tross for dette, understreker konsulenten at det er opp til regelverket å ta beslutningen om det er behov for KU, og at konsulenten aldri har forsøkt å presse fram en KU.

5.5.4 KONSULENTENS TANKER RUNDT LOKAL PLANMYNDIGHET

Ifølge konsulenten har det skjedd at lokal planmyndighet har vurdert tiltak annerledes enn konsulenten, og ofte er de strengere i sine vurderinger. Konsulenten mener at lokal planmyndighet ønsker å få mest mulig utredet før de går videre med et tiltak. Konsulenten opplever også at lokal planmyndighet tar seg for lang tid til å vurdere KU. Konsulenten mener at saksbehandlerne burde tatt en mer ledende rolle og sagt at utredningen er tilstrekkelig og sendt tiltaket videre til politisk behandling tidligere. På denne måten kan politikerne ta stilling til tiltaket og eventuelt sende det tilbake hvis de ikke er fornøyde. Konsulenten påpeker at tiltaket ikke må være perfekt for å bli behandlet politisk.¹⁰⁷ Konsulenten opplever at det er et misforhold mellom den store innsatsen som blir lagt ned i planarbeidet og hvordan politikerne faktisk vurderer tiltakene. Som konsulent føles det som om kommunen ikke bryr seg om detaljene som det brukes mye tid på. Derfor mener konsulenten at det noen ganger kan være bedre å få tiltaket til politisk behandling tidlig, selv om det kan være mangler som må utbedres senere, eller fører til at tiltaket må parkeres.

5.6 SAKSBEHANDLER I OSLO KOMMUNE

5.6.1 INNLEDNING

Saksbehandleren har lang erfaring fra både offentlig og privat sektor, og er i dag ansatt ved plankontoret i plan- og bygningsetaten. Saksbehandleren arbeider mest med reguleringsplaner, herunder detaljreguleringer (kommer inn etter steg tre i illustrasjon 1). På grunn av dette har saksbehandleren behandlet flere KU og har dermed en god forståelse av temaet.

5.6.2 OM PLANPROSESSEN

¹⁰⁷ Hva som regnes som «godt nok» når det gjelder utforming av KU er diffust. Kvaliteten på KU relateres særlig til kvaliteten på KU-prosessen, og den konkrete utredningens innhold og relevans. «Godt nok»-prinsippet blir ytterligere omtalt i Holth & Winge (2014) s. 72 til 73.

Saksbehandleren forklarte planprosessen for detaljreguleringer. Når en detaljregulering kommer inn, er det vanlig å holde et oppstartsmøte hvor lokal planmyndighet fastsetter om det kreves KU. Hovedspørsmålet er om planen er omfattet av vedlegg I eller II i KUF, og om det kreves et planprogram. Før oppstartsmøte går saksbehandleren gjennom planinitiativet sammen med en jurist og presenterer dette for planforum i analyseavdelingen. Her tar en stilling til planinitiativet, og bestemmer om det kreves KU og eventuelle krav til utredning. Hvis det kreves KU med planprogram etter vedlegg I, gir kommunen føringer for hva som skal være med i planprogrammet og KU, samt eventuelle alternativer som må utredes. Hvis planen omfattes av vedlegg II og ikke krever planprogram, kan KU vurderes senere. For å kunne vurdere om KU kreves, må lokal planmyndighet ha tilstrekkelig materiale fra forslagsstillerne når de sender inn planinitiativet og bestillingen av oppstartsmøte.

Saksbehandleren forklarer at planprosessen med detaljreguleringer kan ta lang tid av flere årsaker. Hovedsakelig tar prosessen tid fordi lokal planmyndighet må prioritere saker for offentligheten og andre prioriteringssaker. For eksempel vil store boligprosjekter ofte prioriteres foran næringsbygg. I tillegg vil kapasiteten til lokal planmyndighet også påvirke hvor lang tid det tar å behandle en detaljregulering.

5.6.3 SAKSBEHANDLERES TANKER OM KONSEKVENSENTREDNINGER

Selv om saksbehandleren har god kjennskap til KU, opplever vedkommende at regelverket er vanskelig å forstå. Det er ikke enkelt å forholde seg til regelverket, men etter å ha vært gjennom det flere ganger, har saksbehandleren utviklet et system for å navigere i det.

Saksbehandleren mener at utforming av KU ikke burde tillegges lokal planmyndighet, men tiltakshaver. Dette ville føre til bedre kvalitet på utredningene, og avlaster lokal planmyndighet slik at de kan konsentrere seg om andre oppgaver. Saksbehandleren påpeker at kommunen likevel må ha en viss kontroll over utredningene. Videre opplever saksbehandleren det som utfordrende for lokal planmyndighet å utfordre konklusjonene som er gjort i en utredning. Spesielt når en fagkyndig har konkludert med at det vil ha lite konsekvenser og at alt er utredet grundig. Saksbehandlere påpeker imidlertid at det under offentlig ettersyn kan hende at fagmyndigheten ikke er enig i konklusjonen, og at forslagsstilleren da vil måtte gi en respons på dette.

Saksbehandleren understreker at KU bør påvirke utformingen av tiltaket til forslagsstiller, og ikke bare oppleves som en pliktøvelse. Videre påpeker saksbehandleren at det er viktig å jobbe med utredningene parallelt med utformingen av tiltaket.

5.6.4 ERFARINGER MED AKTØRTILPASNINGER

Saksbehandleren har begrenset kjennskap til aktørtilpasninger, og uttrykker tvil om hvorvidt aktørtilpasninger er et problem. Saksbehandleren påpeker at uansett hva som skal utvikles, må det i noen grad uansett utredes. Således vil det eneste tapet være at forslagsstillere kan pålegges å utrede alternative løsninger. Saksbehandleren mener også at dersom en tiltakshaver mener at de kan klare seg under den kvadratmeterverdien som utløser en KU, vil det ikke være et problem. Dette skyldes at tiltakshaver ikke vil få lov til å bygge mer enn det som er regulert. Saksbehandleren påpeker at vedkommende har opplevd tilfeller der tiltakshaver har valgt å stramme inn reguleringsplanen for å unngå størrelseskriteriet i vedlegg I, nr. 24 i KUF, men ser ikke dette som et problem siden reguleringsplanen uansett ikke tillater ytterligere bygging, og tiltakshaver dermed må forholde seg til planen.

Saksbehandleren forklarer også at nr. 24 i vedlegg I i KUF kun gjelder når endringen eller utvidelsen er 15 000 m² mer bruksareal enn det som allerede er regulert, jf. KUF vedlegg I nr. 30. I Oslo er nesten alle områder allerede regulert, så en mottar nesten aldri en detaljreguleringsplan på et område som ikke har en gjeldende reguleringsplan. Dermed vurderer saksbehandleren økningen eller endringen i forhold til gjeldende reguleringsplan. Videre forteller saksbehandleren at tiltak som ikke oppfyller størrelseskriteriet vil omfattes av vedlegg II nr. 11 j), jf. nr. 24 i vedlegg I i KUF. Hvilke tiltak som omfattes av denne bestemmelsen sier saksbehandleren vil fanges opp før oppstartsmøte når saksbehandleren går gjennom planinitiativet sammen med en jurist og i planforum i analyseavdelingen. Saksbehandleren informerer også om at de mottar like mange reguleringsplaner uten planprogram som med planprogram, og kanskje til og med litt flere uten planprogram.

Saksbehandleren har begrenset erfaring med oppdeling av prosjekter, men har erfaring med boligsaker der det er to tomter ved siden av hverandre som har samme forslagsstiller. Saksbehandleren påpeker imidlertid at dette gjelder boligsaker, og at det uansett ikke vil ha noen betydning med tanke på KU.

5.7 OPPSUMMERING AV FUNN, AKTUALISERING OG DRØFTELSE

Oppsummert kan det konkluderes med at det er ulike synspunkter og erfaringer blant informantene når det gjelder KU og aktørtilpasninger. Mens noen peker på viktigheten av KU og at grundige utredninger kan bidra positivt til tiltaket, er det også flere som opplever KU som en pliktøvelse som kommer for sent i planprosessen.¹⁰⁸ Det blir også påpekt at KU ikke har noen betydning for selve tiltaket, men fungerer som et vedlegg i planforslaget.¹⁰⁹ Informantene er enige om at ulike utredninger må foreligge, men det er uenigheter om hvor i planprosessen de skal gjøres.

Flere av informantene opplever at det er lite fokus på hva utredningene faktisk inneholder. Dette kan skyldes at lokal planmyndighet sjeldent gir tilbakemeldinger på innholdet i KU. Lokal planmyndighet har uttalt at dette er fordi det er utfordrende å overprøve fagkyndiges vurderinger. De opplever at de kun har et påseansvar, og derfor kun skal påse at utredningene er gjennomført og er gode nok. Med det utgangspunktet er det ikke lokal planmyndighet sin oppgave å overprøve fagkyndiges vurdering. Imidlertid går det frem av KUF § 5 annet ledd at ansvarlig myndighet, som er lokal planmyndighet ved detaljreguleringsplaner, skal ha tilstrekkelig fagkunnskap under behandling av saker etter forskriften. Det går frem av veileder for konsekvensutredninger for planer etter plan- og bygningsloven¹¹⁰ at det med fagkunnskap her siktes til kunnskap om de miljø- og samfunnstema som omfattes av KUF. Videre går det frem at det er vanskelig å definere hva som er tilstrekkelig fagkunnskap, og at kravet må vurderes konkret i den enkelte sak. Veilederen påpeker likevel at lokal planmyndighet må ta KUF og de oppgavene de er tillagt etter KUF på alvor. Dersom lokal planmyndighet vurderer at de ikke har tilstrekkelig fagkunnskap til å utøve rollen etter forskriften, kan det være aktuelt å innhente ekstern bistand.¹¹¹ Etter tiltaksdirektivet skal lokal planmyndighet også sørge for å ha, eller eventuelt ha tilgang til, tilstrekkelig ekspertise når utredningen skal vurderes, jf. art.1 bokstav f. Det er derfor kritikkverdig at lokal planmyndighet er tilbakeholden med å overprøve fagkyndiges vurderinger og å hente inn ekstern bistand ved behov. At lokal planmyndighet er tilbakeholder er muligens et strukturelt problem som grunner i hvordan lokal planmyndighet er

¹⁰⁸ Også omtalt i Ortolano & Shepherd (1995). Her trekkes det frem at utredninger kommer for sent i planleggingen, og ofte lenge etter at tiltakshaver har knyttet seg til et bestemt designkonsept.

¹⁰⁹ Disse holdningene til KU blir også omtalt i mastergradsavhandlingen til Hansen (2017). Hansen trekker frem at eiendomsutviklere opplever at mange av utredningene allerede blir gjort, og at KU da blir overflødig. Videre trekker Hansen frem at KU oppleves for tidkrevende og omfattende for eiendomsutviklere, og at flere ønsker å unngå kravet om KU.

¹¹⁰ Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2021

¹¹¹ Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2021

organisert. Det skal imidlertid påpekes at dersom lokal planmyndighet overholdt denne plikten ville saksbehandlingstiden økt betraktelig, noe som ikke er ønskelig.

I tillegg til uenigheter rundt viktigheten av KU, er det også motstridende synspunkter på hvor ressurskrevende KU er. Eiendomsutvikleren, arkitekten og konsulenten mener at KU er svært ressurskrevende, mens juristen mener at KU er en liten kostnad i forhold til andre kostnader knyttet til tiltaket. At juristen mener at KU er en liten kostnad kan være fordi juristen er inne tidlig i planprosessen og da har mer informasjon om totalkostnaden enn de andre aktørene. Alle informantene er imidlertid enige om at dagens regelverk er for komplisert og tungvint.

Flere av informantene mener at lokal planmyndighet burde gi bedre veiledning eller selv være ansvarlig for å utforme KU. Etter tiltaksdirektivet art. 5 nr. 2. skal lokal planmyndighet, dersom tiltakshaver ber om det, gi en mening om hvor omfattende og detaljert utredningen til tiltakshaver skal være. Dette forutsetter imidlertid at tiltakshaver har et ønske om veiledning fra lokal planmyndighet. Om tiltakshaver etterspør slik veiledning eller har et ønske om å få slik veiledning er derimot uvisst. Det kan tenkes at tiltakshaver unngår å etterspørre veiledning for å unngå krav om KU. Derimot vil det være kritikkverdig at lokal planmyndighet ikke gir veiledning i tilstrekkelig grad når dette er etterspurt. En mulig konsekvens av at lokal planmyndighet ikke gir tilstrekkelig veiledning og regulering på hva som kreves i en KU er at aktører ubevist benytter aktørtilpasninger.

Flertallet av informantene mener også at lokal planmyndighet burde tenke mer helhetlig rundt utviklingen i områder, og ha en raskere og bedre planbehandlingsprosess.¹¹² Det stemmer nok at planbehandlingsprosessen tar uforholdsmessig lang tid, og at lokal planmyndighet har et forbedringspotensial her. Det skal likevel nevnes at en rask planbehandlingsprosess forutsetter at tiltakshaver også overholder sine plikter. Lokal planmyndighet vil da slippe å bruke tid på å etterspørre riktig informasjon eller be tiltakshaver om å rette feil. For at dette skal fungere i praksis må tiltakshaver imidlertid ha tilstrekkelig kunnskap om KU.

Det er uenighet om bruken av aktørtilpasninger blant informantene. Eiendomsutvikleren, konsulenten og saksbehandleren mener at aktørtilpasninger sjelden blir brukt og ikke er et stort problem. Dette kan forklares med at de ikke jobber med å utforme private reguleringsplaner eller har mye erfaring med aktørtilpasninger i praksis. Juristen og arkitekten har imidlertid sett at aktørtilpasninger blir brukt i større grad, enten ved å dele opp tiltak, skalere ned tiltak, eller

¹¹² Dette er det også mange andre som mener, og omtales ofte i media. Se for eksempel Brun, 2023 og Saltnes, 2023.

tilpasse argumentasjonen. Eiendomsutvikleren påpeker også at en i større grad vil utfordre kommunen gjennom dispensasjonssøknader enn via KU. Det er viktig å ta hensyn til disse ulike erfaringene og synspunktene når en vurderer regelverket og praksisen knyttet til aktørtilpasninger i planprosessen.

Ulike synspunkter og erfaringer blant informantene når det gjelder KU kan skyldes ulike roller i planprosessen, og forskjellige erfaringer og perspektiver. Det kan også være variasjon i praksis og erfaringer fra forskjellige kommuner og arbeidsplasser. Det er viktig å være klar over disse ulikhetene i den videre analysen.

6 ANALYSE

6.1 ER NR. 24 I VEDLEGG I I NORSK FORSKRIFT OM KONSEKVENsutREDNINGER UTFORMET SLIK AT AKTØRTILPASNINGER UNNGÅS?

Det går frem av nr. 24 i vedlegg I i KUF at næringsbygg, bygg for offentlig eller privat tjenesteyting og bygg til allmenntilgjengelige formål med et bruksareal på mer enn 15 000 m² alltid skal ha KU og ha planprogram eller melding. Videre går det frem av bestemmelsen at mindre tiltak omfattes av vedlegg II nr. 11 j). Bestemmelsen inneholder kriterier til tiltakets art og størrelse. Reguleringsplaner der det konkrete tiltaket er konsekvensutredet i en tidligere plan og der reguleringsplanen er i samsvar med denne tidligere planen vil reguleringsplanen ikke være omfattet av bestemmelsen, jf. KUF § 6 bokstav b andre punktum.

Ordlyden i nr. 24 i vedlegg I i KUF taler for at bestemmelsen både gjelder nye reguleringsplaner og utvidelser eller endringer av gjeldende reguleringsplan. Det går imidlertid frem av KUF vedlegg I nr. 30 at KU-plikten etter vedlegg I kun gjør seg gjeldende dersom utvidelsen eller endringen i seg selv overstiger størrelseskriteriet. Dermed er det økningen i forhold til gjeldende reguleringsplan som vurderes ved spørsmål om nr. 24 i vedlegg I i KUF kommer til anvendelse ved utvidelse eller endringer av gjeldende reguleringsplan.

Det kan settes spørsmålsteget ved bruken av nr. 30 i vedlegg I i KUF, som vist i følgende eksempel. Dersom en ser for seg at en gjeldende reguleringsplan er regulert til næringsbygg med et bruksareal på 14 000 m², og at det blir sendt inn en foreslått endring som har et bruksareal som i seg selv er på 10 000 m². I dette eksempelet vil samlet bruksareal bli 24 000 m², som er 9 000 m² mer enn størrelseskriteriet i nr. 24 i vedlegg I i KUF. Ingen av reguleringsplanene i dette eksempelet vil automatisk pålegges KU-plikt. Denne praksisen indikerer at dersom utvidelsen eller endringen ikke i seg selv overstiger størrelseskriteriet, vil ikke tiltaket få vesentlig virkning på miljø og samfunn, selv om samlet bruksareal overstiger størrelseskriteriet. I Oslo vil denne praksisen benyttes mye, da nesten alle arealer er regulert fra før av.¹¹³ Tiltaksdirektivet åpner for både bruk av terskelkriterier, og for at KU-plikten etter vedlegg I kun gjør seg gjeldende dersom utvidelsen eller endringen i seg selv overstiger størrelseskriteriene når området allerede er regulert. Derimot åpner ikke tiltaksdirektivet for at

¹¹³ Som saksbehandleren fra Oslo kommune uttalte i del 5.6.3

terskelkriterier alene skal avgjøre om et tiltak er KU-pliktig. EU-domstolen¹¹⁴ har også flere ganger uttalt at de kumulative virkningene også må tas i betraktning når en vurderer om et tiltak vil få vesentlig virkning på miljøet. Det er derfor viktig at lokal planmyndighet har et system for å sjekke opp og vurdere hvert tiltak konkret for å undersøke om tiltaket blir KU-pliktig.

Som vist til i del 3.5 i avhandlingen er det å kun vurdere KU-plikten etter terskelkriterier i strid med tiltaksdirektivet. I bestemmelse nr. 24 i vedlegg I i KUF om næringsbygg er terskelkriteriene kun basert på tiltakets art og størrelse, uten å ta i betraktning de andre kriteriene nevnt i vedlegg III i tiltaksdirektivet.¹¹⁵ I sak C-2/07 Abraham og andre¹¹⁶ la EU-domstolene til grunn at terskelkriteriene nevnt i tiltaksdirektivet må tolkes bredt, og at det ikke nødvendigvis er størrelsen på tiltaket som er av betydning, men karakteren og omfanget av tiltaket. Ved utbygging av næringsbygg vil som regel annen infrastruktur være tilknyttet bygget. Det er derfor naturlig å tenke at utredningsplikten av næringsbygg ikke bare omfatter størrelse på bygget, men alle arbeider knyttet til bygninger, installasjoner eller utstyr, der de kan anses, særlig på grunn av deres art, omfang og egenskaper, som en del av bygget. Dermed er det ikke slik at næringsbygg etter nr. 24 i vedlegg I i KUF automatisk skal være fritatt KU-plikten dersom tiltaket er under størrelseskriteriet.

Etter nr. 24 i vedlegg I i KUF er ikke et tiltak, av den art bestemmelsen omfatter, automatisk unnlatt KU dersom tiltaket har et bruksareal som ikke oppfyller størrelseskriteriet. Som vist i del 3.5 i avhandlingen er hensikten med terskelkriterierene å lette vurderingen av om et tiltak vil få vesentlig virkning på miljø, ikke å på forhånd frita tiltak fra KU-plikten. Tiltak med et bruksareal på mindre enn 15 000 m² vil etter bestemmelsen omfattes av nr. 11 j) i vedlegg II i KUF. Slike tiltak må dermed gjennom en særskilt skjønnsmessig vurdering for å avgjøre om tiltaket er KU-pliktig. Vurderingen av om tiltaket kan få vesentlige virkninger for miljø eller samfunn skal tas av ansvarlig myndighet, med utgangspunkt i kriteriene fastsatt i KUF § 10. Reguleringsplaner som egentlig skulle vært KU-pliktig etter nr. 24 i vedlegg I i KUF, men som omfattes av nr. 30 i vedlegg I i KUF, kan derfor bli KU-pliktig etter nr. 11 j) i vedlegg II i KUF. Dette systemet gir tiltakshaver lite forutberegnelighet fordi tiltakshaver ikke har anledning til å

¹¹⁴ Iblant annet sak C-531/13, avsnitt 43 til 45, Marktgemeinde Straßwalchen og andre, sak C-142/07, avsnitt 44, Ecologistas en Acción-CODA og sak C-275-09, avsnitt 36, Brussels Hoofdstedelijk Gewest og andre v Vlaamse Gewest

¹¹⁵ Betydningen av å ta i betraktning alle kriteriene i vedlegg III i tiltaksdirektivet er blant annet omtalt i sak C-2/07, avsnitt 38, Abraham og andre.

¹¹⁶ Sak C-2/07, avsnitt 36, Abraham og andre

stole fullt på sine egne vurderinger av om tiltaket er KU-pliktig. Systemet forutsetter også at lokal planmyndighet har et system for og kompetanse til å vurdere om tiltaket er KU-pliktig.

Lokal planmyndighet har i dag mange ulike roller i plansaker, herunder blant annet faginstans, forvalter, tilrettelegger og tiltakshaver.¹¹⁷ Det er tenkelig at det er vanskelig for lokal planmyndighet å følge opp alle de nevnte rollene godt nok. Lokal planmyndighet har imidlertid saksbehandlingsregler i både forvaltningsloven, plan-og bygningsloven, KUF og EU-direktivene som stiller krav til lokal planmyndighets behandling av reguleringsplaner. Disse saksbehandlingsreglene kan ikke fravikes, og brudd kan føre til at vedtaket blir feil eller ugyldig. Lokal planmyndighet er derfor til en viss grad «tvunget» til å følge opp de ovennevnte rollene, men om dette gjøres i praksis er derimot uklart. I større kommuner, som for eksempel Oslo kommune, vil de ulike rollene og oppgavene være tillagt forskjellige etater og kommunale foretak.¹¹⁸ Det er derfor tenkelig at større kommuner ivaretar de ulike rollene bedre enn mindre kommuner.

Dersom aktørtilpasninger ikke fanges opp av nr. 24 i vedlegg I i KUF eller nr. 11 j) i vedlegg II i KUF, kan slik tilpasning fanges opp av KUF § 36 eller § 37. Det følger blant annet av KUF § 36 at den som fremmer reguleringsplan forsettlig eller uaktsomt unnlater å følge saksbehandlingsreglene for KU, der en plan eller et tiltak åpenbart faller inn under forskriften, eller gir uriktige eller villedende opplysninger av betydning for vurdering av saken, herunder opplysninger av betydning for om forskriften får anvendelse eller ikke, kan pålegges overtredelsesgebyr. Den som forsettlig eller grovt uaktsomt opptrer som nevnt i § 36 første ledd, straffes med bøter eller fengsel inntil 1 år dersom overtredelsen er vesentlig, jf. KUF § 37. Mangelfull KU kan også være en saksbehandlingsfeil.¹¹⁹

Formålet til nr. 24 i vedlegg I i KUF er ikke å fange opp bruk av aktørtilpasninger, men å sikre at hensynet til miljø og samfunn blir tatt i betraktning under utvikling av næringsbygg. Hensynet til miljø og samfunn skal bli tatt i betraktning både ved planleggingen av tiltaket, og når det tas stilling til om og på hvilke vilkår tiltaket kan gjennomføres. Bestemmelsen kan imidlertid potensielt føre til at aktørtilpasninger avsløres. Selv om aktørtilpasninger i de fleste tilfeller ikke er ulovlig i seg selv etter KUF, kan slik tilpasning gi en dårligere kvalitet på planleggingen og utredningen. Spesielt dersom aktørtilpasningen påvirker den helhetlige og kunnskapsbaserte vurderingen av tiltakets virkninger og konsekvenser. At aktørtilpasninger er

¹¹⁷ Ness & Øyasæter, 2018, s. 179

¹¹⁸ Ness & Øyasæter, 2018, s. 179

¹¹⁹ Omtalt nærmere i del 3.3.6

i strid med formålet med tiltaksdirektivet er derimot klart. Aktørtilpasninger kan føre til at miljøvurderinger ikke blir gjennomført på en tilstrekkelig måte og at offentlig deltakelse ikke blir ivaretatt. Det at KUF åpner for aktørtilpasninger vil dermed ikke gi en god nok gjennomføring av tiltaksdirektivet. Mindretallet i Klimasaken og praksis fra EU-domstolene har vist til at feil gjennomføring av forpliktelser etter direktivet fører til at myndighetene har en plikt til å treffe alle nødvendige tiltak for å bøte på at det ikke er gjennomført en miljøvurdering.¹²⁰ Det foreligger dermed krav om å reparere slik feil gjennomføring av tiltaksdirektivet.

6.2 BENYTTET PRIVATE TILTAKSHAVERE I OSLO KOMMUNE AKTØRTILPASNINGER VED UTVIKLING AV NÆRINGSBYGG FOR Å UNNGÅ KRAVET OM KONSEKVENsutREDNING?

I denne avhandlingen er aktørtilpasninger definert som tiltakshavers forsøk på å unngå kravet om KU. Det er mange ulike former for aktørtilpasninger, herunder oppdeling av tiltak, tilpasning av tiltak og argument-basert tilpasning. Som vist i avhandlingen benyttes aktørtilpasninger i noen tilfeller fordi det er tid- og kostnadsbesparende. Det kan likevel tenkes at aktørtilpasninger også benyttes ubevist fordi lokal planmyndighet ikke tilbyr tilstrekkelig veiledning på hva som kreves for å gjennomføre en utredning. Som omtalt i avhandlingens del 5.7, skal en likevel være bevist på at tiltakshaver i noen tilfeller unngår å etterspørre veiledning for å unngå krav om KU. I slike situasjoner er det ikke lokal planmyndighet sin manglende veiledning og regulering som forårsaker aktørtilpasninger.

Aktørtilpasninger for å unngå KU er mulig fordi nr. 24 i vedlegg I i KUF bygger på terskelkriterier, basert på tiltakets art og størrelse, for å fastsette hvilke tiltak som skal utredes. Det er dermed mulig for en tiltakshaver å tilpasse et planlagt tiltak slik at dets miljøpåvirkning blir redusert, og tiltaket ikke omfattes av KU-plikten.

Om private tiltakshavere benytter aktørtilpasninger ved utvikling av næringsbygg for å unngå kravet om KU i Oslo kommune, er det ikke mulig å gi et generelt svar på. Dette henger sammen med at det vil avhengig av den enkelte tiltakshaver. Som intervjuene viste velger noen tiltakshavere å benytte aktørtilpasninger for å unngå kravet om KU, mens andre kan velge å

¹²⁰ HR-2020-2472-P avsnitt 282 og sak C-24/19 A, avsnitt 83, Gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar van het departement Ruimte Vlaanderen, afdeling Oost-Vlaanderen.

gjennomføre KU uavhengig av kravet. Dermed er det uenighet om aktørtilpasninger benyttes i praksis, og om bruk av aktørtilpasninger er et problem.

I Asplan Viak sin kartlegging av private planprosesser i Oslo-regionen blir ulike forhold som gir utfordringer og forsinkelser i planprosessen nevnt.¹²¹ Her nevnes blant at lokal planmyndighet ikke i tilstrekkelig grad gir klare rammer for planarbeidet og at påkrevde utredninger er mangelfulle, samt at det stadig blir satt krav til nye temaer som skal utredes.¹²² Selv om den rapporten ikke er helt oppdatert i dag, viser de gjennomførte intervjuene de samme forholdene. Det er derfor tenkelig at aktørtilpasninger er en fristende utvei for å lette planprosessen.

Høyesterett har heller ikke lagt vesentlig vekt på viktigheten av KU i praksis ved vurdering av hvilken konsekvens manglende KU skal ha. I de tre avsagt dommene om betydningen av manglende KU for gyldigheten av etterfølgende vedtak, kom Høyesterett frem til at manglende KU ikke hadde noe å si for gyldigheten av etterfølgende vedtak.¹²³ Høyesterett gir etter mitt syn her uttrykk for at de hensyn KU skal ivareta blir ivaretatt andre steder i planprosessen, og at KU derfor ikke er et svært nødvendig verktøy.¹²⁴ Basert på denne tolkningen av Høyesterett er det forståelig at enkelte tiltakshavere benytter aktørtilpasninger i tro om at KU er et unødvendig prosesskrav som ikke har noe å si for gyldigheten av etterfølgende vedtak.

Bruk av aktørtilpasninger er problematisk da miljø- og samfunnshensyn ikke tilstrekkelig blir ivaretatt, samt at miljøvurderinger kan bli mindre effektive og pålitelige. Aktørtilpasninger vil også være i strid med formålet med tiltaksdirektivet, da aktørtilpasninger kan føre til at miljøvurderinger ikke blir gjennomført på en tilstrekkelig måte og at offentlig deltakelse ikke blir ivaretatt. At nasjonal gjennomføring av terskelkriterier fører til aktørtilpasninger kan derfor bli sett som et traktatbrudd.

¹²¹ Kiil, 2013

¹²² Ness & Øyasæter, 2018, s. 182

¹²³ Rt. 2009 s. 661, HR-2017-2247-A og HR-2020-2472-A

¹²⁴ Dette synet blir også uttrykt i Backer & Bugge, 2010, s. 125

7 AVSLUTTENDE BEMERKNINGER OG REFLEKSJONER

Etter analysen av bestemmelse nr. 24 i vedlegg I i KUF er inntrykket at bestemmelsen åpner for omgåelse av KU-plikten, samtidig som bestemmelsen potensielt kan fange opp aktørtilpasninger. Ved å kun bygge utvelgelseskriteriene på tiltakets art og størrelse vil systemet åpne for aktørtilpasninger. Dersom lokal planmyndighet derimot har et velfungerende system som vurderer vedlegg II saker kan systemet fange opp aktørtilpasninger. Om lokal planmyndighet har et slik system er derimot uklart, og det vil nok være store skiller mellom store og små kommuner.

Det kan delvis verifiseres at private tiltakshavere i Oslo kommune benytter aktørtilpasninger ved utvikling av næringsbygg for å unngå kravet om KU. Det er ikke klart, utfra avhandlingen, at aktørtilpasninger aktivt benyttes for å unngå kravet om KU i Oslo kommune. Intervjuene viste at det var svært varierende hvorvidt aktøren som ble intervjuet hadde kjennskap til aktørtilpasninger og om de selv hadde benyttet aktørtilpasninger. Da utvalget av aktører som ble intervjuet var lite, kan det likevel ikke utelukkes helt at aktørtilpasninger er mer vanlig enn fremstilt i denne avhandlingen. Det skal også påpekes at aktørtilpasninger, i form av oppdeling av tiltak, er omtalt i både praksis fra EU-domstolen og annen litteratur, derfor er det naturlig å tenke at aktørtilpasninger også benyttes i vesentlig grad i Norge. Intervjuene viser også klart at det foreligger negative holdninger til KU. Det kan derfor tenkes at aktørtilpasninger er en fristende utvei for å unngå kravet om KU.

Det kan påstås at aktørtilpasninger ikke er et vesentlig problem i dagens samfunn. Da med begrunnelse om at tiltak der aktørtilpasninger benyttes vil bli mindre eller være av en karakter som ikke får vesentlige virkninger for miljø og samfunn. Det stemmer nok at tiltakene vil være mindre inngripende, men EU-domstolen har uttalt at mindre tiltak også kan ha vesentlige virkninger på miljøet, og at mindre tiltak kan ha kumulative virkninger. Samtidig vil aktørtilpasninger bryte med formålet til KUF som er at hensynet til miljø og samfunn skal tas i betraktning under forberedelsen av planer og tiltak, og når det tas stilling til om og på hvilke vilkår planer eller tiltak kan gjennomføres. Det kan argumenteres for at ordinær planbehandling også tar hensyn til miljø og samfunn, men ordinær behandling vil vanskelig kunne erstatte en formalisert KU.

Rettstilstanden vedrørende forståelsen og anvendelsen av KU og KUF virker svært uklart. Systemet i dag oppleves ikke som hensiktsmessig i praksis, og inntrykket er at det burde gjøres en revisjon av forskriften. Videre er det behov for ytterligere praksis fra Høyesterett vedrørende tolkningen og anvendelsen av KUF. Praksisen kan ikke legge premissene for hvordan jussen skal forstås. Den beste måten å få klarhet og tydelighet rundt reglene er en rettsutvikling gjennom praksis fra Høyesterett og EU-domstolene, da spesielt førstnevnte.

Avslutningsvis vil det trekkes frem noen momenter som denne avhandlingen ikke har vurdert, men som kan være interessante momenter i det videre arbeidet med KU. Det første som trekkes frem er EUs taksonomi og handlingsplan for bærekraftig finans. Hva som defineres som en bærekraftig økonomisk aktivitet etter denne modellen gjøres gjennom tekniske screening prosesser. I deler av screening prosessen henvises det til tiltaksdirektivet ved snakk om beskyttelse og restaurering av biodiversitet og økosystemer, og det settes krav til å gjennomføre direktivet.¹²⁵ Det hadde derfor vært interessant å se hvordan taksonomien kan dra nytte av integrasjon med eksisterende miljøvurderingssystemer.¹²⁶

Andre momenter som er interessante å se på er om nye verifiseringsordninger og ny teknologi kan bidra til å forbedre dagens KU-system. For eksempel miljøsertifiseringssystemet BREEAM-NOR som gir bygg poeng for å gjennomføre tiltak som gjør bygget mer bærekraftig. Mange av aspektene ved miljø KU dekker vil også BREEAM-NOR kunne dekke. For eksempel forurensning.¹²⁷ Det hadde derfor vært interessant å undersøke om KU også kunne blitt gjennomført med en form for sertifisering. Videre hadde det vært interessant å sett på om ny teknologi som for eksempel «Augment city» delvis kan erstatte vurderingen av om et tiltak vil kunne få vesentlig virkning for miljø og samfunn etter KUF.¹²⁸ Det skal imidlertid påpekes at verifiseringsordninger, ny teknologi og integrasjon med miljøvurderingssystemer vanskelig kan erstatte lovpålagte utredningskrav.

Det hadde også vært interessant å se på om KUF § 19 andre ledd om alternativer fungerer hensiktsmessig i praksis. Intervjuene viste at det oppleves nokså kunstig i en planprosess å fremsette alternativer. For eksempel kan alternativ plassering være kunstig for en eier av et område. Videre er interessante momenter om KU-systemet i dag ivaretar sosial bærekraft og

¹²⁵ C (2021) final annex 1, appendix D

¹²⁶ Dusik & Bond, 2022

¹²⁷ Grønn byggallianse, u.å.

¹²⁸ Augment city, u.å.

om det sikrer en reell medvirkning.¹²⁹ Videre hadde det vært interessant å se på om KU i dag kommer for sent i planprosessen, og om KU kan bedre innlemmes i planprosessen. Avslutningsvis hadde det vært svært interessant å utføre en casestudie der en undersøker om godkjente planer oppfyller kravene i KUF på en god måte.

¹²⁹ Ortolano & Shepherd, 1995, s. 21 uttaler blant annet at sosiale konsekvenser av tiltak ofte er utelatt fra utredninger.

8 KILDEREGISTER

8.1 LITTERATUR

Aas, Ø. (2019). *Økt legitimitet til konsekvensutredninger i Norge – Kan økt bevissthet om organisering og endrede roller styrke tilliten til ordningen?* I H. Ingierd, I. Bay-Larsen & K. Hiis Hauge (Red.), *Interessekonflikter i forskning* (s. 177–189). Oslo: Cappelen Damm Akademisk. <https://doi.org/10.23865/noasp.63.ch8>

Augment city. (u.å.). *Use case*. Augmentcity.no. Hentet 05. mai 2023 fra <https://augmentcity.no>

Backer, I.L. & Bugge, H.C. (2010). Forsømt konsekvensutredning av alternativer - Høyesteretts dom i Rt. 2009 s. 661 om den amerikanske ambassade i Husebyskogen. *Lov og Rett*, vol. 49, 3, s. 115-127

Backer, I.L. (2012). *Innføring i naturressurs- og miljørett* (5. Utgave). Gyldendal Akademisk.

Brun, T.A. (2023). *Saksbehandlingstiden er et problem*. Estate Nyheter. Hentet 30.mars 2023 fra <https://www.estatenyheter.no/saksbehandlingstiden-er-et-problem/369928>

Carrasco, M.J. & Enríquez-de-Salamanca, A. (2010). *Evaluación de impacto ambiental de infraestructuras. Redacción y tramitación de documentos [Environmental impact assessment on infrastructure. Drafting and processing of documents]*. Madrid: AENOR.

EFTA. (u.å.). *Hvordan EU-rett blir EØS-rett*. Eealaw.efta.int. Hentet 18. januar 2023 fra <https://eealaw.efta.int/no/>

Enríquez-de-Salamanca, A. (2016). Project splitting in environmental impact assessment. *Impact Assessment and Project Appraisal*, vol. 34, s. 152-159.

Grønn Byggallianse. (u.å.). *Nysgjerrig på BREEAM-NOR?* Byggalliansen.no. Hentet 05. mai 2023 fra <https://byggalliansen.no/sertifisering/om-breeam/nysgjerrig-pa-breeam-nor/>

Høitomt, T. Olberg, S. & Thylén, A. (2022). *Artskartlegging i konsekvensutredninger etter Plan- og bygningsloven. Etterspørsel, kartlegging og dataflyt*. Biofokus. Hentet 30.april 2023 fra <http://lager.biofokus.no/biofokus-rapport/biofokusrapport2022-038.pdf>

De nasjonale forskningsetiske komiteene. (2019). *Generelle forskningsetiske retningslinjer*.

Hentet 23.mars 2023 fra <https://www.forskningsetikk.no/retningslinjer/generelle/>

Dusík, J. & Bond, A. (2022). Environmental assessments and sustainable finance frameworks: will the EU Taxonomy change the mindset over the contribution of EIA to sustainable development? *Impact Assessment and Project Appraisal*, vol. 40, s. 90-98

Finansdepartementet. (2023). *Taksonomien for bærekraftig økonomisk aktivitet*. Hentet

29.april 2023 fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/okonomi-og-budsjett/finansmarkedene/taksonomien-for-barekraftig-okonomisk-aktivitet/id2924859/>

Hansen, M.H. (2017). *Eiendomsutvikleres holdninger til konsekvensutredninger*

[Mastergradsavhandling]. Norges miljø- og biovitenskapelige universitet.

Holth, F. & Winge, N.K. (2014). *Konsekvensutredninger – rettsregler, praksis og samfunnsvirkninger*. Universitetsforlaget.

Holth, F. & Winge, N.K. (2017). *Plan- og bygningsrett* (2.utgave). Universitetsforlaget.

Johannessen, A., Tufte, P.A. & Christoffersen, L. (2016). *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode* (5. utgave). Abstrakt forlag.

Kiil, K. (2013). *Kartlegging av planprosesser i Oslo regionen*. Asplan Viak og Norsk Eiendom.

Larsen, A. K. (2017). *En enklere metode. Veiledning i samfunnsvitenskapelig metode* (2. utgave). Fagbokforlaget.

Mæhle, S.S. & Aarli, R. (2017). *Fra lov til rett* (2. utgave). Gyldendal.

Ness, S. & Øyasæter, A.S. (2018). *Eiendomsutvikling – fra planlegging til ferdigstillelse*. Universitetsforlaget.

Norsk Eiendom. (2015). *Effektive planprosesser*. Hentet 25.april 2023 fra https://assets-global.website-files.com/6284e7575a119269975cab85/628f9dd67347d14a20935761_Rapport_effektive_planprosesser.pdf

Ortolano, L. & Shepherd, A. (1995). Environmental impact assessment: challenges and opportunities. *Impact Assessment*, vol. 13, s. 3-30

Pouikli, K. & Tsakalogianni, I. (2022). Criteria for identifying splitting of projects (salami-slicing) tactic in light of the C-11/20 *Regione Puglia* case and EIA practice in Greece. *Journal for european environmental & planning law*, vol. 19, s. 222-247

Saltnes, D.J. (2023). *James Stove Lorentzen: – Kaster bort tiden på små og enkle reguleringsaker*. Estate Nyheter. Hentet 30.mars 2023 fra <https://www.estatenyheter.no/james-stove-lorentzen-kaster-bort-tiden-pa-sma-og-enkle-reguleringssaker/369799>

Schütz, S.E. (2021). *Karnov Lovkommentar 8 til plan- og bygningsloven § 4-2*. Lovdata. Hentet 23. april 2023 fra https://lovdata.no/pro/#document/NL/lov/2008-06-27-71/KAPITTEL_2-1-2

Solli, G.S. (2021). Rammer for domstolskontroll ved brudd på EØS-rettslige forpliktelser på miljøforvaltningsrettens område. *Lov og Rett*, vol. 60, s. 225–243

Tesli, A., Thomassen, J. & Sørensen, J. (2006). *Rapport av kvaliteten på norske konsekvensutredninger*. NIBIR/Miljøalliansen 2006. Hentet 25. mars 2023 fra <https://kudos.dfo.no/files/51e/51ec16b3eca63adb098c8a68078e80b1aa66339ea51a05e05bbb72b207066422/Konsekvensutredninger.pdf>

Utenriksdepartementet. (2021). *Hva EØS-avtalen omfatter*. Regjeringen.no. Hentet 18. januar 2023 fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/europapolitikk/eos1/hva-avtalen-omfatter/id685024/>

8.2 LOV- OG FORSKRIFTSREGISTER

8.2.1 NORSKE LOVER

Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)

Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)

Lov av 28 mai 2017 om organisering av forskningsetisk arbeid (forskningsetikkloven)

8.2.2 FORSKRIFTER TIL NORSKE LOVER

Forskrift 21. Juni 2017 nr. 854 om konsekvensutredninger (KUF)

8.3 INTERNASJONAL OG UTENLANDSK RETT

8.3.1 DIREKTIVER OG AVTALER

Avtale 02. mai 1992 nr. 1 om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS-avtalen)

Direktiv 2001/42/EC om vurdering av bestemte planers og programmers innvirkning på miljøet (plandirektivet)

Direktiv 2011/92/EU om vurdering av visse offentlige og private prosjekters innvirkning på miljøet endret av 2014/52/EU (tiltaksdirektivet).

Konvensjon av 10. september 2017 om konsekvensutredninger for tiltak som kan ha grenseoverskridende miljøvirkninger (Espoo-konvensjonen)

8.4 FORARBEIDER TIL LOVER OG ANDRE OFFENTLIGE DOKUMENTER

8.4.1 ODELSTINGSPROPOSISJONER

Ot.prp.nr. 32 (2007-2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen).

8.5 RETTSAVGJØRELSER

8.5.1 NORSK RETSTIDENDE

Rt. 2000 s.1811 (Finanger I-dommen)

Rt. 2009 s. 661 (Huseby-saken)

HR-2017-2247-A (Reinøy-saken)

HR-2020-2472-A (Klimasaken)

8.5.2 INTERNASJONALE AVGJØRELSER, BESLUTNINGER ELLER UTTALELSER

Dom av 21. september 1999, sak C-392/96 [ECLI:EU:C:1999:431] Kommisjonen mot Irland

Dom av 19. september 2000, sak C-287/98 [ECLI:EU:C:2000:468] Storhertugdømmet av Luxemburg ved Berthe Linster, Aloyse Linster og Yvonne Linster.

Commission of the European Communities, Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the application and effectiveness of the EIA Directive (Directive 85/337/EEC as amended by Directive 97/11/EC), How successful are the Member States in implementing the EIA Directive, COM (2003) 334 final

Dom av 7. januar 2004, sak C-201/02 [ECLI:EU:C:2004:12] Delena Wells

Dom av 16. september 2004, sak C-227/01 [ECLI:EU:C:2004:528] Kommisjonen mot Spania

Dom av 25. februar 2008, sak C-2/07 [ECLI:EU:C:2008:133] Abraham og andre

Dom av 25. juli 2008, sak C-142/07 [ECLI:EU:C:2008:445] Ecologistas en Acción-CODA

Dom av 17. mars 2011, sak C-275-09 [ECLI:EU:C:2011:154] Brussels Hoofdstedelijk Gewest og andre v Vlaamse Gewest

Dom av 11. februar 2015, sak C-531/13 [ECLI:EU:C:2015:79] Marktgemeinde Straßwalchen og andre

Dom av 14. januar 2016, sak C-141/14 [ECLI:EU:C:2016:8] Kommisjonen mot Bulgaria

Dom av 25. juni 2020, sak C-24/19 [ECLI:EU:C:2020:503] A og andre, ved Gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar van het departement Ruimte Vlaanderen, afdeling Oost-Vlaanderen

Annex to the Commission Delegated Regulation (EU) supplementing Regulation (EU) 2020/852 of the European Parliament and of the Council by establishing the technical screening criteria for determining the conditions under which an economic activity qualifies as contributing substantially to climate change mitigation or climate change adaptation and for determining whether that economic activity causes no significant harm to any of the other environmental objectives, C (2021) 2800 final

8.6 FORVALTNINGSPRAKSIS

8.6.1 KLIMA- OG MILJØDEPARTEMENTET & KOMMUNAL- MODERNISERINGSDEPARTEMENTET

Klima- og miljødepartementet & Kommunal- og moderniseringsdepartementet veileder: *Når skal tiltak i vedlegg II konsekvensutredes? Vurdering etter §10 i forskrift om konsekvensutredninger*, (2017).

Kommunal- og moderniseringsdepartementet veileder: *Konsekvensutredninger for planer eller plan- og bygningsloven*, (2021).

8.6.2 KOMMUNAL- OG DISTRIKTSDEPARTMENTET

Kommunal- og distriktsdepartementet veileder: *Veilederen om reguleringsplan*. (2022).

8.6.3 SIVILOMBUDSMANNENS UTTALELSER

Somb 2008/961: Konesjon til gruvedrift – sakens opplysning, Sivilombudsmannens årsmelding 2009, Dok. 4 (2009-2010).

Som 2022/1343: Konsekvensutredning av alternative lokaliteter ved planlegging av Toft næringsområde, Sivilombudsmannens uttalelse.

9 VEDLEGG

Vedlegg I: Intervjuguide

Vedlegg II: Godkjent meldeskjema for behandling av personopplysninger

Vedlegg III: Meldeskjema for behandling av personopplysninger

Vedlegg IV: Informasjonsbrev og samtykkeerklæring til aktører

Intervjuguide til forskningsprosjektet «Hvordan er norske konsekvensutrednings regler utformet, og hvordan hindrer de aktørtilpasninger?»

Kort introduksjon om meg og temaet for oppgaven.

Jeg er upartisk og ønsker at intervjuobjektet skal være mest mulig ærlig. Svarene til intervjuobjektet gjør at masteroppgaven kan si noe om hvordan reglene om konsekvensutredninger fungerer i praksis.

Innledende spørsmål:

1. Hvor lenge har du jobbet i BAE-næringen?
2. Hvilken rolle har du i virksomheten?
3. Hva jobber du med?
 - a. Hvor er du i KU prosessen?

Kjennskap til konsekvensutredninger (KU):

1. Hva slags forhold har du til KU?
2. Er KU noe du har god kjennskap til?
3. Hvordan bruker du KU i din arbeidshverdag?
4. Hvordan fungerer KU for deg og din virksomhet?
5. Tar dere en aktiv stilling til om KU skal gjennomføres?
6. Hva mener du er fordelene med KU?
7. Hva mener du er ulempene med KU?
8. Hvordan stiller du deg til bruk av KU?
9. Syns du KU er nødvendig?
10. Hva med KU kunne blitt gjort enklere/bedre?

Aktørtilpasninger:

11. Etter din oppfatning, er det mye aktørtilpasninger i BAE-næringen?
12. Hva slags aktørtilpasninger benyttes?

13. Hva tenker du om om regelverket? Er det lett å unngå krav til konsekvensutredninger ved aktørtilpasning?

Lokal planmyndighet:

14. Etter ditt syn, hvordan syns du oppfølgingen til Oslo kommune er når det kommer til KU?
15. Hvordan opplever du at KU vurderes av Oslo kommune?
16. Opplever du at Oslo kommune har tilstrekkelig kompetanse til å vurdere KU?
17. Opplever du at Oslo kommune har tid til å vurdere KU?
18. Hvordan kunne vurderingsprosessen av KU vært bedre?

Avslutningsvis:

19. Er det noe du ønsker å tilføye?
20. Er det noen du/dere anbefaler meg å snakke med?
21. Er det greit at jeg tar kontakt senere for flere spørsmål?

Tusen takk for at du stilte opp og tok deg tid til intervjuet.

9.2 VEDLEGG II: GODKJENT MELDESKJEMA FOR BEHANDLING AV PERSONOPPLYSNINGER

Meldeskjema for behandling av personopplysninger

09.05.2023, 08:42



[Meldeskjema](#) / [Hvordan er norske konsekvensutrednings regler utformet, og hvordan...](#) / Vurdering

Vurdering av behandling av personopplysninger

Referansenummer
181770

Vurderingstype
Automatisk ⓘ

Dato
08.05.2023

Prosjekttittel

Hvordan er norske konsekvensutrednings regler utformet, og hvordan hindrer de aktørtilpasninger?

Behandlingsansvarlig institusjon

Norges miljø- og biovitenskapelige universitet – NMBU / Fakultet for landskap og samfunn / Institutt for eiendom og juss

Prosjektansvarlig

Gunnhild Storbekkrønning Solli

Student

Nora Christine Hjelme

Prosjektperiode

10.01.2023 - 01.06.2023

Kategorier personopplysninger

Alminnelige

Lovlig grunnlag

Samtykke (Personvernforordningen art. 6 nr. 1 bokstav a)

Behandlingen av personopplysningene er lovlig så fremt den gjennomføres som oppgitt i meldeskjemaet. Det lovlige grunnlaget gjelder til 01.06.2023.

[Meldeskjema](#) ↗

Grunnlag for automatisk vurdering

Meldeskjemaet har fått en automatisk vurdering. Det vil si at vurderingen er foretatt maskinelt, basert på informasjonen som er fylt inn i meldeskjemaet. Kun behandling av personopplysninger med lav personvernulempe og risiko får automatisk vurdering. Sentrale kriterier er:

- De registrerte er over 15 år
- Behandlingen omfatter ikke særlige kategorier personopplysninger;
 - Rasemessig eller etnisk opprinnelse
 - Politisk, religiøs eller filosofisk overbevisning
 - Fagforeningsmedlemskap
 - Genetiske data
 - Biometriske data for å entydig identifisere et individ
 - Helseopplysninger
 - Seksuelle forhold eller seksuell orientering
- Behandlingen omfatter ikke opplysninger om straffedommer og lovovertridelser
- Personopplysningene skal ikke behandles utenfor EU/EØS-området, og ingen som befinner seg utenfor EU/EØS skal ha tilgang til personopplysningene
- De registrerte mottar informasjon på forhånd om behandlingen av personopplysningene.

Informasjon til de registrerte (utvalgene) om behandlingen må inneholde

<https://meldeskjema.sikt.no/63bd269c-1539-46ec-be8e-bc478ead7188/vurdering>

Side 1 av 2

- Den behandlingsansvarliges identitet og kontaktopplysninger
- Kontaktopplysninger til personvernombudet (hvis relevant)
- Formålet med behandlingen av personopplysningene
- Det vitenskapelige formålet (formålet med studien)
- Det lovlige grunnlaget for behandlingen av personopplysningene
- Hvilke personopplysninger som vil bli behandlet, og hvordan de samles inn, eller hvor de hentes fra
- Hvem som vil få tilgang til personopplysningene (kategorier mottakere)
- Hvor lenge personopplysningene vil bli behandlet
- Retten til å trekke samtykket tilbake og øvrige rettigheter

Vi anbefaler å bruke vår [mal til informasjonsskriv](#).

Informasjonssikkerhet

Du må behandle personopplysningene i tråd med retningslinjene for informasjonssikkerhet og lagringsguider ved behandlingsansvarlig institusjon. Institusjonen er ansvarlig for at vilkårene for personvernforordningen artikkel 5.1. d) riktighet, 5. 1. f) integritet og konfidensialitet, og 32 sikkerhet er oppfylt.

9.3 VEDLEGG III: MELDESKJEMA FOR BEHANDLING AV PERSONOPPLYSNINGER

Meldeskjema for behandling av personopplysninger

09.05.2023, 08:44



[Meldeskjema](#) / [Hvordan er norske konsekvensutrednings regler utformet, og hvordan...](#) / Eksport

Meldeskjema

Referansenummer

181770

Hvilke personopplysninger skal du behandle?

- Navn (også ved signatur/samtykke)
- Adresse eller telefonnummer
- E-postadresse, IP-adresse eller annen nettidentifikator
- Lydopptak av personer
- Bakgrunnsopplysninger som vil kunne identifisere en person

Beskriv hvilke bakgrunnsopplysninger du skal behandle

Stilling og hva de jobber med.

Prosjektinformasjon

Prosjekttittel

Hvordan er norske konsekvensutrednings regler utformet, og hvordan hindrer de aktørtilpasninger?

Prosjektbeskrivelse

Formålet med masteroppgaven er å undersøke om forskrift om konsekvensutredninger er utformet for å unngå aktørtilpasninger, herunder bestemmelse nr.24 om næringsbygg, bygg for offentlig eller privat tjenesteyting og bygg til allmennyttige i vedlegg I i forskrift om konsekvensutredninger. Avhandlingen søker særlig å belyse om det norske regelverket om konsekvensutredninger fungerer i praksis, da spesielt den ovennevnte bestemmelsen. I masteroppgaven vil jeg foreta en analyse av hvordan norske konsekvensutredningsregler er utformet og praktiseres for å unngå aktørtilpasning for å ivareta miljø og samfunn når et tiltak planlegges og det tas stilling til om tiltaket skal gjennomføres. For å belyse og diskutere funnene jeg gjør ønsker jeg å få kommentarer fra sentrale aktører i Bygg-, Anlegg- og Eiendomsbransjen (BAE-bransjen) i Oslo, samt representanter fra Oslo kommune.

Begrunn hvorfor det er nødvendig å behandle personopplysningene

For å belyse og diskutere funnene jeg gjør ønsker jeg å få kommentarer fra sentrale aktører i Bygg-, Anlegg- og Eiendomsbransjen (BAE-bransjen) i Oslo, samt representanter fra Oslo kommune. Det vil ikke være mulig å si noe om hvordan konsekvensutredninger (KU) fungerer i praksis uten å innhente informasjon fra de som bruker KU i hverdagen.

Prosjektbeskrivelse

[Prosjektskisse-master-Hjelme.docx](#)

Ekstern finansiering

Ikke utfyllt

Type prosjekt

Studentprosjekt, masterstudium

Kontaktinformasjon, student

Nora Christine Hjelme, nora@hjelme.net, tlf: +4748607366

<https://meldeskjema.sikt.no/63bd269c-1539-46ec-be8e-bc478ead7188/eksport/121>

Side 1 av 5

Behandlingsansvar

Behandlingsansvarlig institusjon

Norges miljø- og biovitenskapelige universitet – NMBU / Fakultet for landskap og samfunn / Institutt for eiendom og juss

Prosjektansvarlig (vitenskapelig ansatt/veileder eller stipendiat)

Gunnhild Storbekkrønning Solli, gunnhild.storbekkrønning.solli@nmbu.no, tlf: +4741242501

Skal behandlingsansvaret deles med andre institusjoner (felles behandlingsansvarlige)?

Nei

Utvalg 1

Beskriv utvalget

Ansatte i kommunen som vurderer konsekvensutredninger

Beskriv hvordan rekruttering eller trekking av utvalget skjer

Her vil jeg utføre intervjuer. For å kontakte deltakere i spørreundersøkelsen vil de bli sendt ut invitasjon på e-post til relevante personer. Hvem som blir intervjuet vil avgjøres av hvem som ønsker å stille til intervju, samt har mulighet og tid.

Alder

23 - 67

Personopplysninger for utvalg 1

- Navn (også ved signatur/samtykke)
- Adresse eller telefonnummer
- E-postadresse, IP-adresse eller annen nettidifikator
- Lydopptak av personer
- Bakgrunnsopplysninger som vil kunne identifisere en person

Hvordan samler du inn data fra utvalg 1?

Personlig intervju

Vedlegg

[Intervjuguide.docx](#)

Grunnlag for å behandle alminnelige kategorier av personopplysninger

Samtykke (Personvernforordningen art. 6 nr. 1 bokstav a)

Informasjon for utvalg 1

Informerer du utvalget om behandlingen av personopplysningene?

Ja

Hvordan?

Skriftlig informasjon (papir eller elektronisk)

Informasjonsskriv

[Informasjonsskriv.doc](#)

Utvalg 2

Beskriv utvalget

Sentrale aktører i Bygg-, Anlegg- og Eiendomsbransjen (BAE-bransjen) i Oslo

Beskriv hvordan rekruttering eller trekking av utvalget skjer

Her vil jeg utføre intervjuer. For å kontakte deltakere i spørreundersøkelsen vil de bli sendt ut invitasjon på e-post til relevante personer. Hvem som blir intervjuet vil avgjøres av hvem som ønsker å stille til intervju, samt har mulighet og tid.

Alder

23 - 67

Personopplysninger for utvalg 2

- Navn (også ved signatur/samtykke)
- Adresse eller telefonnummer
- E-postadresse, IP-adresse eller annen nettidentifikator
- Lydopptak av personer
- Bakgrunnsopplysninger som vil kunne identifiser e en person

Hvordan samler du inn data fra utvalg 2?

Personlig intervju

Vedlegg

[Intervjuguide.docx](#)

Grunnlag for å behandle alminnelige kategorier av personopplysninger

Samtykke (Personvernforordningen art. 6 nr. 1 bokstav a)

Informasjon for utvalg 2

Informerer du utvalget om behandlingen av personopplysningene?

Ja

Hvordan?

Skriftlig informasjon (papir eller elektronisk)

Informasjonsskriv

[Informasjonsskriv.doc](#)

Tredjepersoner

Skal du behandle personopplysninger om tredjepersoner?

Nei

Dokumentasjon

Hvordan dokumenteres samtykkene?

- Manuelt (papir)
- Elektronisk (e-post, e-skjema, digital signatur)
- Muntlig

Beskriv

Hvordan samtykke vil dokumenteres er avhengig av om intervjuet blir gjennomført digitalt eller fysisk. Blir intervjuet gjennomført fysisk vil intervjuobjektet bli bedt om å skrive under på samtykkeerklæringen før intervjuet gjennomføres. Ved digitalt intervju vil samtykke enten innhentes ved e-post utveksling eller muntlig (gjærne under opptak om dette er greit for intervjuobjektet) før intervjuet gjennomføres.

Hvordan kan samtykket trekkes tilbake?

Intervjuobjektet kan når som helst trekke tilbake samtykke. Dette gjøres ved å ringe eller sende sms/e-post til meg.

Hvordan kan de registrerte få innsyn, rettet eller slettet personopplysninger om seg selv?

De kan få se det transkriberte intervjuet.

Totalt antall registrerte i prosjektet

1-99

Tillatelser

Skal du innhente følgende godkjenninger eller tillatelser for prosjektet?

Ikke utfyllt

Behandling

Hvor behandles personopplysningene?

- Ekstern tjeneste eller nettverk (databehandler)

Hvem behandler/har tilgang til personopplysningene?

- Student (studentprosjekt)
- Databehandler

Hvilken databehandler har tilgang til personopplysningene?

Zoom og teams.

Tilgjengeliggjøres personopplysningene utenfor EU/EØS til en tredjestat eller internasjonal organisasjon?

Nei

Sikkerhet

Oppbevares personopplysningene atskilt fra øvrige data (koblingsnøkkel)?

Ja

Hvilke tekniske og fysiske tiltak sikrer personopplysningene?

- Personopplysningene anonymiseres fortløpende

Varighet

Prosjektperiode

10.01.2023 - 01.06.2023

Hva skjer med dataene ved prosjektslutt?

Data anonymiseres (sletter/omskriver personopplysningene)

Hvilke anonymiseringstiltak vil bli foretatt?

- Personidentifiserbare opplysninger fjernes, omskrives eller grovkategoriseres
- Lyd- eller bildeopptak slettes

Vil de registrerte kunne identifiseres (direkte eller indirekte) i oppgave/avhandling/øvrige publikasjoner fra prosjektet?

Nei

Tilleggsopplysninger

Andre vedlegg

[Fremdriftsplan.xlsx](#)

Vil du delta i forskningsprosjektet (masteroppgave) «Hvordan er norske konsekvensutredningsregler utformet, og hvordan hindrer de aktørtilpasninger?»

Dette er et spørsmål til deg om å delta i forskningsprosjektet «Hvordan er norske konsekvensutrednings regler utformet, og hvordan hindrer de aktørtilpasninger?». I dette skrivet gir jeg deg informasjon om målene for prosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg.

Formål

Jeg studerer nå mitt femte år på master i eiendom ved Norges Miljø- og Biovitenskapelige Universitet (NMBU). I den forbindelse skal jeg skrive masteroppgave. Formålet med masteroppgaven er å undersøke hvordan norske konsekvensutredningsregler er tilrettelagt for å unngå aktørtilpasning. Videre ønsker jeg å undersøke om aktørtilpasninger benyttes i dag, og i så fall hvorfor og hvordan.

I masteroppgaven vil jeg foreta en analyse av hvordan norske konsekvensutredningsregler er utformet og praktiseres for å unngå aktørtilpasninger, for å ivareta miljø og samfunn når et tiltak planlegges og det tas stilling til om tiltaket skal gjennomføres. Jeg vil se på konsekvensutredning av reguleringsplaner.

For å belyse og diskutere funnene jeg gjør ønsker jeg å få kommentarer fra sentrale aktører i Bygg-, Anlegg- og Eiendomsbransjen (BAE-bransjen) i Oslo, samt representanter fra Oslo kommune. På denne bakgrunn, sammenholdt med din stilling og erfaring i bransjen, får du spørsmål om å delta.

Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?

Det er Norges Miljø- og Biovitenskapelige Universitet som er ansvarlig for prosjektet. Min veileder er Gunnhild Storbekkrønning Solli, +47 412 42 501, gunnhild.storbekkrønning.solli@nmbu.no.

Hva innebærer det for deg å delta?

Deltagelse i prosjektet innebærer at du stiller til et intervju med en varighet på rundt 1 til 1,5 time. Jeg ønsker helst å gjennomføre fysiske intervjuer. Likevel kan intervjuene også gjennomføres på zoom/teams eller per telefon. Jeg vil ta lydopptak og notater fra intervjuet. Jeg bruker UiOs Nettskjema Diktafon for samling av data.

Intervjuet inneholder blant annet spørsmål om din erfaring fra eiendomsbransjen, samt problemer og muligheter du ser med konsekvensutredninger. Jeg vil også spørre om dine erfaringer og tanker rundt aktørtilpasninger. Spørsmålene vil avhenge litt av hvilken erfaring du har. Alle opplysninger avidentifiseres slik at verken du eller prosjektet kan gjenkjennes i masteroppgaven.

Det er frivillig å delta

Det er frivillig å delta i prosjektet. Hvis du velger å delta, kan du når som helst trekke samtykket tilbake uten å oppgi noen grunn. Alle dine personopplysninger vil da bli slettet. Det vil ikke ha noen negative konsekvenser for deg hvis du ikke vil delta eller senere velger å trekke deg.

Ditt personvern – hvordan vi oppbevarer og bruker dine opplysninger

Jeg vil bare bruke opplysningene om deg til formålene jeg har fortalt om i dette skrivet. Jeg behandler opplysningene konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket. Det er kun Nora Christine Hjelme og veileder Gunnhild Storbekkrønning Solli som har tilgang til informasjonen. Jeg vil sørge for at ingen uvedkommende får tilgang til personopplysningene. Navnet og kontaktopplysningene dine vil erstattes med en kode som lagres på egen navneliste adskilt fra øvrige data.

Hva skjer med personopplysningene dine når forskningsprosjektet avsluttes?

Prosjektet vil etter planen avsluttes når oppgaven blir godkjent. Prosjektslutt vil i utgangspunktet være juni 2023. Når prosjektet avsluttes, vil alle personopplysninger slettes.

Hva gir oss rett til å behandle personopplysninger om deg?

Jeg behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke.

Jeg ønsker å understreke at alle personopplysninger som blir samlet inn vil bli behandlet avidentifisert og konfidensielt. Informasjonen som jeg innhenter, vil kun være tilgjengelig for Nora Christine Hjelme.

På oppdrag fra Norges Miljø- og Biovitenskapelige Universitet har NSD – Norsk senter for forskningsdata AS vurdert at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

Dine rettigheter

Så lenge du kan identifiseres i datamaterialet, har du rett til:

- innsyn i hvilke opplysninger vi behandler om deg, og å få utlevert en kopi av opplysningene.
- å få rettet opplysninger om deg som er feil eller misvisende.
- å få slettet personopplysninger om deg.
- å sende klage til Datatilsynet om behandlingen av dine personopplysninger.

Hvis du har spørsmål til studien, eller ønsker å vite mer om eller benytte deg av dine rettigheter, ta kontakt med:

- Norges Miljø- og Biovitenskapelige Universitet ved Gunnhild Storbekkrønning Solli, +47 412 42 501, gunnhild.storbekkrønning.solli@nmbu.no.
- Vårt personvernombud: Hanne Pernille Gulbrandsen, +47 402 81 558, personvernombud@nmbu.no

Hvis du har spørsmål knyttet til NSD sin vurdering av prosjektet, kan du ta kontakt med:

- NSD – Norsk senter for forskningsdata AS på e-post (personverntjenester@sikt.no) eller på telefon: 53 21 15 00.

Ønsker du å trekke tilbake ditt samtykke, kan dette gjøres ved å ringe eller sende sms/e-post til Nora Christine Hjelme (tlf.: 486 07 366/e-post: nora.christine.hjelme@nmbu.no)

Med vennlig hilsen
Nora Christine Hjelme
(Forsker)

Samtykkeerklæring

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet «Hvordan er norske konsekvensutrednings regler utformet, og hvordan hindrer de aktørtilpasninger?», og har fått anledning til å stille spørsmål.

Jeg samtykker til:

- å delta i intervju.
- at det blir tatt lydopptak av intervjuet.
- at dataen kan lagres i inntil 5 år etter prosjektslutt.

Jeg samtykker til at mine opplysninger behandles frem til prosjektet er avsluttet.

Prosjektdeltakers signatur/dato/sted



Norges miljø- og biovitenskapelige universitet
Noregs miljø- og biovitenskapelige universitet
Norwegian University of Life Sciences

Postboks 5003
NO-1432 Ås
Norway