

Rundskriv

Miljødirektoratet
Riksantikvaren
Fylkesmennene
Fylkeskommunene
Sametinget

Nr.
T-2/16 - rev.oktober 2019

Vår ref.
14/1999

Dato
22. oktober 2019

Nasjonale og vesentlige regionale interesser på miljøområdet – klargjøring av miljøforvaltningens innsigelsespraksis

1. Innledning

For å bidra til en mer enhetlig forvaltningspraksis og gi økt forutsigbarhet for kommunal arealplanlegging, klargjør dette rundskrivet hva som er spørsmål av nasjonal eller vesentlig regional betydning eller som av andre grunner er av vesentlig betydning på klima- og miljøområdet. Rundskrivet skal legges til grunn for miljøforvaltningens innsigelsespraksis, og vil samtidig bidra til økt forutsigbarhet om hvilke klima- og miljøhensyn staten mener skal ivaretas i den kommunale arealplanleggingen. For øvrig vises det til rundskriv H-2/14 og Kommunal- og moderniseringsdepartementets brev av 18. februar 2014 som gir de overordnede retningslinjene for bruk av innsigelse i plansaker etter plan- og bygningsloven.

Departementet vil understreke at innsigelsesmyndighetene på miljøområdet skal delta aktivt tidlig i planprosessene med kunnskap og veiledning om miljøverdier. Dette legger til rette for at planmyndigheten best mulig kan ivareta viktige miljøhensyn og innsigelse unngås. Informasjon som er relevant for å kunne ta stilling til eventuell innsigelse senere i prosessen må også etterspørres så tidlig som mulig.

Innsigelse skal i utgangspunktet brukes der kommunen legger ut arealer til en bruk som er i strid med nasjonale og viktige regionale interesser, eller som av andre grunner er av vesentlig betydning for et innsigelsesorgans område. Av rundskrivet framgår spørsmål av nasjonal eller vesentlig regional betydning eller som av andre grunner er av vesentlig betydning på klima- og miljøområdet, som skal vurderes i forbindelse med utlegging av nye områder. Kravet til kunnskapsgrunnlaget varierer med plantype og type utbygging, og øker i takt med planens detaljeringsgrad. Manglende kartlegging eller synliggjøring av verdier og interesser vil vanligvis ikke gi grunnlag for innsigelser i seg selv, dersom den ikke gir mangelfullt beslutningsgrunnlag for ny arealbruk. For noen sektorer gjelder særlige krav til dokumentasjon i planene ut over dette, bl.a. knyttet til spørsmålet om avsetting av hensynssoner, sikringstiltak mv. For planer med krav om konsekvensutredning framgår utredningskravene av KU-forskrift og egne veiledere, og skal fastsettes i planprogram. Dersom dette ikke er fulgt opp i plan, gir det grunnlag for å vurdere innsigelser.

2. Prinsipper og kriterier for om det bør fremmes innsigelse

Dersom et planforslag berører nasjonale eller vesentlige regionale miljøverdier, kan innsigelse vurderes, jf. plan- og bygningsloven § 5-4. Det vil imidlertid bero på en konkret vurdering i den enkelte sak om en innsigelse skal fremmes. Innsigelsesmyndigheten skal legge følgende til grunn i vurderingen:

a) Vurdering av hvorvidt miljøverdien(e) er av nasjonal eller vesentlig regional verdi eller av andre grunner av vesentlig betydning

Vurderingen skal være kunnskapsbasert og begrunnet ut fra vedtatte nasjonale eller regionale mål, rammer og retningslinjer; kommet til uttrykk i statlige styringsdokumenter slik som lover, stortingsmeldinger eller -proposisjoner, forskrift, rundskriv, statlige planretningslinjer, regionale planbestemmelser, regionale planer eller overordnede planer. En tematisk gjennomgang av de særlig viktige nasjonale og vesentlige regionale interesser på miljøområdet framgår av kapittel 3. I tilfeller hvor flere strekpunkter kommer til anvendelse, er terskelen for innsigelse lavest aktuelle innslagspunkt.

b) Planforslagets konsekvens for miljøverdiene

I hvert enkelt tilfelle må det gjøres en vurdering av de konkrete negative virkningene som planforslaget kan ha for de aktuelle miljøverdiene. Det er ikke tilstrekkelig at nasjonale eller vesentlige regionale miljøinteresser er *berørt*. Konsekvensene må være av en slik karakter at innsigelse er nødvendig for å ivareta disse interessene, enten ved at det enkelte tiltaket alene vil kunne gi slike virkninger, eller dersom tiltaket sammen med andre påvirkningsfaktorer medfører en samlet belastning som tilsier at innsigelse er nødvendig. Videre kan en tilsynelatende mindre sak reise viktige prinsipielle spørsmål, hvor valg av løsning kan ha presedensvirkning. Dette kan gi grunnlag for å fremme innsigelse.

Dersom det fremmes et planforslag uten at det foreligger tilstrekkelig kunnskap om hvilke virkninger det kan ha for miljøverdiene, skal innsigelsesmyndigheten tidligst mulig i planprosessen be planmyndigheten om å frambringe tilstrekkelig kunnskap. Fylkesmannen, Fylkeskommunen og Sametinget skal bistå planmyndigheten med eksisterende miljøkunnskap. Dersom det i det aktuelle planforslaget ikke kan frembringes tilstrekkelig kunnskap, bør innsigelsesmyndigheten be om mulige

endringer i planforslaget slik at negative konsekvenser for miljø kan unngås, og vurdere innsigelse dersom slike endringer ikke blir gjort av planmyndigheten. Manglende kunnskap er likevel ikke automatisk et selvstendig grunnlag for å fremme innsigelse, med mindre det foreligger konkrete kunnskapskrav i lov, forskrift eller retningslinjer. Det må også foreligge en reell sannsynlighet for negative konsekvenser for nasjonale eller vesentlige regionale miljøverdier. I vurderingen av konsekvensene av planforslaget, må også den samlede belastningen på miljøverdiene tas med.

c) Tiltakets samfunnsmessige nytte

Innsigelsesmyndigheten skal gjøre en avveining mot andre samfunnsinteresser som planen fremmer før det fattes en konklusjon om å fremme eller ikke fremme en innsigelse. Det skal være en høyere terskel for å fremme innsigelse mot en plan som legger grunnlag for tiltak som vurderes å være av vesentlig samfunnsmessig verdi, enn en plan som vurderes som mindre samfunnsnyttig.

En forsvarlig avveining mellom miljøverdier og annen samfunnsnytte forutsetter at kommunene sikrer at de ulike hensynene er godt beskrevet, konkretisert og dokumentert i planforslagene. Dersom planforslaget ikke har redegjort for disse forholdene på en tilfredsstillende måte, kan det være aktuelt å fremme innsigelse også mot tiltak hvor stor samfunnsmessig nytte er anført. Å etterspørre informasjon om dette tidlig i planprosessen er derfor viktig.

d) Muligheter for alternative løsninger og avbøtende tiltak

Innsigelse skal også vurderes med bakgrunn i om det finnes muligheter for å justere eller endre tiltaket, eller om det finnes alternative løsninger/ lokalisering eller mulighet for avbøtende tiltak som ut fra en samlet vurdering gir bedre samfunnsmessige resultater.

Innsigelsesmyndigheten skal derfor om nødvendig gjennom medvirkningsprosessen etterspørre utredning av relevante alternativer eller påpeke avbøtende tiltak som antas å være gjennomførbare. I hvilken grad de alternative løsningene er gjennomførbare og kostnadene knyttet til disse, skal også tas med i vurderingen.

Dersom det ikke finnes reelle alternativer eller avbøtende tiltak, vil dette svekke grunnlaget for innsigelse, forutsatt at de samlede fordelene med tiltaket vurderes å veie opp for de miljømessige ulemper.

e) Samlet vurdering av fordeler og ulemper

På bakgrunn av en samlet vurdering etter pkt. a) – d) over, tar innsigelsesmyndigheten en beslutning om det skal fremmes en innsigelse eller ikke.

3. Tematisk oversikt over nasjonale og vesentlige regionale interesser på miljøområdet

Under framgår en tematisk gjennomgang av de særlig viktige nasjonale og vesentlige regionale interesser på miljøområdet som skal legges til grunn ved vurdering av planforslag. Rundskrivet er likevel ikke en uttømmende gjennomgang av alle forhold som kan gi grunnlag for innsigelse på miljøområdet. Der annet mål ikke er beskrevet, er det gjort en vurdering mot de nasjonale målene i Klima- og miljødepartementets budsjettproposisjon.

Miljødirektoratet og Riksantikvaren gir veiledning til rundskrivet om forståelsen av de ulike innslagspunktene og om kunnskapen som skal legges til grunn for vurderingene som må gjøres.

3.1 Støy

Vesentlige avvik fra T-1442/2012 Retningslinje for behandling av støy i arealplanlegging kan gi grunnlag for innsigelse. Forhold som kan gi grunnlag for innsigelse kan være:

- At støysonkart som er utarbeidet av anleggseier ikke er innarbeidet i kommuneplanen/kommunedelplaner på egnet måte.
- At avvikssoner ikke er behandlet og begrunnet på en forsvarlig måte i kommuneplanen.
- At støyfaglig utredning i reguleringsplaner mangler eller er svært mangelfulle.
- At grenseverdiene for støy overskrides for planlagt arealbruk uten at avbøtende tiltak er tilstrekkelig innarbeidet i planen.
- At planlagt arealbruk avviker fra anbefalingene i retningslinjen uten at årsakene til avviket er grunnlagt og tilstrekkelig dokumentert.
- At planlagt arealbruk er i strid med retningslinjene og Fylkesmannen ikke finner at begrunnelsen for avviket kan forsvare avvikets omfang.

3.2 Lokal luftkvalitet

Vesentlige avvik fra T-1520 Retningslinje for behandling av luftkvalitet i arealplanlegging kan gi grunnlag for innsigelse. Forhold som kan gi grunnlag for innsigelse kan være:

- At vurdering av luftforurensning mangler eller er svært mangelfull i plansaker kan gi grunnlag for innsigelse.
- At en kommune som har et luftforurensningsproblem ikke har kartlagt utbredelsen av forurensningen i forhold til gul og rød sone, og ikke gjort disse opplysningene lett tilgjengelig for bruk i plan- og byggesaksbehandling, jf. § 2-1 i plan- og bygningsloven.
- At det benyttes en uegnet metode for beregning av luftforurensning.
- At det ønskes å fravike retningslinjen i rød sone uten at kriteriene for avvik er tilfredsstillt.
- At det ikke er tatt ekstra hensyn i planleggingen i områder med samspillseffekter mellom både støy og luftforurensning.
- At planlagt arealbruk er i strid med retningslinjene og Fylkesmannen ikke finner at begrunnelsen for avviket kan forsvare avvikets omfang.

3.3 Forurensset grunn

Innsigelse skal vurderes når:

- Planene ikke tar hensyn til den informasjonen som er kjent om at grunnen i områder avsatt til nye arealformål er forurensset (grunnforurensningsdatabasen), eller at det ut i fra annen informasjon er grunn til å tro at det er vesentlige grunnforurensningsproblematikk knyttet til området. Dette gjelder også om det skal graves i områder med syredannende alunskifer og andre syredannende bergarter eller områder hvor det har blitt deponert avfall som kan medføre utslipp av helseskadelige gasser og setningsskader.

- Områder med kjent forurensset grunn ikke vises som hensynssone etter plan- og bygningsloven §§ 11-8 a og 12-6, jf. § 4-3 eller på annen måte framgår av planen jf. også § 28-1.
- Det legges opp til ny arealbruk i områder med forurensset grunn uten at det er gjennomført miljøtekniske undersøkelser og en risikovurdering. Det vil for eksempel være en svært aktuell problemstilling om tidligere industriområder er tenkt omregulert til boligformål.

3.4 Klima

Innsigelse skal vurderes ved avvik fra Statlig planretningslinje for bolig, areal og transportplanlegging. Forhold som kan gi grunnlag for innsigelse kan være:

- At utbyggingsmønstre og transportsystemer ikke fremmer kompakte byer og tettsteder med korte avstander mellom ulike gjøremål.
- At det i by- og tettstedsområder ikke er lagt særlig vekt på høy arealutnyttelse, fortetting og transformasjon.
- At potensialet for fortetting og transformasjon ikke er utnyttet før nye utbyggingsområder tas i bruk.
- At nye utbyggingsområder ikke styres mot sentrumsnære områder.
- At infrastruktur og fremkommelighet for kollektivtrafikken ikke er prioritert i planleggingen.
- At planleggingen ikke bidrar til å styrke sykkel og gange som transportform.
- At det i kommuneplaner og reguleringsplaner ikke er satt rammer for utbyggingsmønstre og transportsystemer i tråd med retningslinjen.
- At det ikke er utredet om behovet for økt transportkapasitet kan dekkes gjennom et effektivt kollektivtilbud og bedre tilrettelegging for sykkel og gange.

Innsigelse skal også vurderes dersom målet om at transportvekst i byområdene skal tas med kollektivtransport, sykkel og gange ikke er lagt til grunn, jf. Stortingets klimaforlik fra 2012 og Retningslinjer for etatenes og Avinors arbeid med Nasjonal transportplan 2018-2029 pkt. 3.3.3.

Innsigelse skal vurderes ved avvik fra Statlig planretningslinje for klima- og energiplanlegging i kommunene. Forhold som kan gi grunnlag for innsigelse kan være:

- At kommunen ikke har innarbeidet tiltak eller virkemidler for å redusere utslipp av klimagasser, eller tiltak for mer effektiv energibruk og miljøvennlig energiomlegging, i sine arealplaner.
- Vesentlige mangler i innhold i arealplan som behandler klima- og energispørsmål, jf. SPR for klima- og energiplanlegging.

3.5 Klimatilpasning

Klimaendringene påvirker samfunnet på en rekke områder. Ansvar for klimatilpasning ligger hos den aktøren som har ansvaret for en oppgave eller funksjon som blir berørt av klimaendringer. Manglende klimatilpasning vil kunne være et grunnlag for innsigelse fra flere sektorer.

Et overordnet behov i arbeidet med klimatilpasning er kunnskap og informasjon, både om forventede klimaendringer, og konsekvenser for berørte interesser. Når konsekvensene av klimaendringene skal vurderes, skal høye alternativer fra de nasjonale klimaframskrivningene legges til grunn (slik de blant annet framgår av fylkesvise klimaprofiler). Planmyndigheten må vurdere behov for å supplere nasjonal og regional informasjon med kunnskap om lokale forhold. Ved vurdering av kunnskapsbehovet skal det legges vekt på berørte interessers tidshorisont. Konkrete vurderinger må ta hensyn til at klimaendringene vil få forskjellige konsekvenser i ulike deler av landet. Mangler i kunnskapsgrunnlaget for arealplaner vil kunne gi grunnlag for innsigelse.

Økosystemer har betydning for samfunnets samlede evne til klimatilpasning. Det er derfor nødvendig at planlegging bygger på kunnskap om utbredelse og økologisk tilstand, samt effekten av ventede påvirkninger og hvordan økosystemene kan bidra til å dempe klimaeffekter. Feil eller manglende bruk av tilgjengelig informasjon kan medføre innsigelse, jf. også punkt 2. b) ovenfor.

3.6 Naturmangfold

Innsigelse skal vurderes når foreslått ny arealbruk i planforslaget vil komme i konflikt med:

Verneområder og foreslåtte verneområder

- Verneområder etter naturmangfoldloven kapittel V, jf. § 77 og de verdier som vernet skal ivareta.
- Verneområder etter naturmangfoldloven kapittel V, jf. § 77 og de verdier som vernet ivareta, også når planforslaget ligger utenfor verneområdet.
- Foreslåtte verneområder hvor det er meldt oppstart av verneprosess, jf. naturmangfoldloven §42.

Naturtyper

- Utvalgte naturtyper etter naturmangfoldloven § 52 med mindre det foreligger rettslig bindende plan etter plan- og bygningsloven som avklarerer arealbruken for en forekomst av en utvalgt naturtype og som er vedtatt etter at naturtypen ble utvalgt, jf. naturmangfoldloven § 53 fjerde ledd.
- Truede naturtyper (CR-Kritisk truet, EN-Sterkt truet og VU-Sårbar) i henhold til nasjonal rødliste for naturtyper, med unntak av arealer med svært lav kvalitet kartlagt etter Miljødirektoratets kartleggingsinstruks.
- Nær truede naturtyper med minst høy lokalitetskvalitet kartlagt etter Miljødirektoratets instruks.
- A-lokaliteter av naturtyper kartlagt etter DN-håndbok 13 og A- og B-lokaliteter kartlagt etter DN-håndbok 19 som ikke fanges opp av punktene over.
- Naturtyper med sentral økosystemfunksjon med minst moderat lokalitetskvalitet kartlagt etter Miljødirektoratets instruks.
- Spesielt dårlig kartlagte naturtyper med minst høy lokalitetsverdi kartlagt etter Miljødirektoratets instruks.
- Skogområder med nasjonal eller regional verneverdi, vurdert etter Miljødirektoratets system for verdsetting av skog som kan være aktuelle for vern som naturreservat.

Arter

- Truede arter (CR-Kritisk truet, EN-Sterkt truet og VU-Sårbar) og deres leveområder, jf. gjeldende Norsk rødliste for arter.
- Prioriterte arter etter naturmangfoldloven § 23 med eventuelle økologiske funksjonsområder.
- Arter som er særskilt fredet etter forskrift.
- Spesielle økologiske former av arter, jf. arter med nasjonal forvaltningsinteresse i naturbase.
- Andre arter som er spesielt hensynskrevende, jf. arter med nasjonal forvaltningsinteresse i naturbase.
- Viktige økologiske funksjonsområder for fisk og andre ferskvannsorganismer (jf. lakse- og innlandsfiskloven § 7, første ledd).
- Intakte sammenhenger mellom eller i tilknytning til større naturområder som har en viktig funksjon som forflytnings- og spredningskorridor for arter.
- De særskilte hensyn som følger av Stortingets vedtak om nasjonale laksevassdrag og laksefjorder (jf. lakse- og innlandsfiskloven § 7a) og av Kvalitetsnorm for ville bestander av atlantisk laks (jf. forskrift 20. september 2013).
- Viktige funksjonsområder for villrein.

Sammenhengende naturområder med urørt preg

- Naturområder som i kraft av sin størrelse, urørthet, beliggenhet og sammenheng er viktige for arealkrevende arter, som regional økologisk infrastruktur, for klimatilpasning og friluftsliv.

Geologisk naturmangfold

- Geologiske forekomster av internasjonal, nasjonal eller regional verdi, vurdert etter kriterier utarbeidet av NGU i samarbeid med Miljødirektoratet. Data om slike forekomster publiseres i NGUs database for geologisk arv.

3.7 Vannmiljøkvalitet

Innsigelse skal vurderes når planforslaget vil komme i konflikt med:

- Godkjent regional vannforvaltningsplan.
- Kravene i vannforskriften § 12 for å tillate ny aktivitet og nye inngrep i strid med miljømålene.

3.8 Kulturminner og kulturmiljøer

Innsigelse skal vurderes når planforslaget kommer i konflikt med:

- Kulturminner/ kulturmiljøer som er fredet eller foreslått fredet etter kulturminneloven.
- Særskilt vurderte kulturminner og kulturmiljøer
 - o Listeførte tekniske og industrielle anlegg.
 - o Listeførte kirker.
 - o Verdensarvområdene Bryggen i Bergen, Urnes stavkirke, Helleristningene i Alta og Struves triangelkjede.

- Kulturminner som ennå ikke er vurdert å ha nasjonal eller vesentlig regional verdi, men som kan ha det.

Faglig skjønn og kulturminnepolitiske mål og føringer legges til grunn for vurderingen av de kulturminner som ennå ikke er vurdert mht. interesse eller verdi. Her legges kulturminnefaglige kriterier til grunn for utøvelse av faglig skjønn. Blant disse er:

- Kulturminner av særlig verdi knyttet til landets kultur- og arkitekturhistorie, viktige nasjonale hendelser eller historiske faser.
- Kulturminner som er unike kilder til historien.
- Bygninger av særlig stor arkitektonisk verdi.
- Kulturminner som har særlig verdi for samisk urbefolkning eller nasjonale minoriteter.

I tillegg til disse kriteriene kan tema som tidsdybde og alder tillegges vekt, likeså kulturminnets monumentalitet og bevaringsgrad.

3.9 Kulturhistoriske verdier og naturmangfoldverdier knyttet til landskap

Innsigelse skal vurderes når planforslaget vil komme i konflikt med:

- Verdensarvområder (Bergstaden Røros, Vegaøyan, Vestnorsk fjordlandskap – Geirangerfjorden, Nærøyfjorden og Industriarven Rjukan-Notodden).
- Kulturhistoriske landskap av nasjonal interesse (KULA), jf. kartlag i Askeladden.
- Nasjonale kulturhistoriske bymiljøer, jf. NB!registeret.
- Helhetlige kulturlandskap av nasjonal eller vesentlig regional interesse, herunder utvalgte kulturlandskap i jordbruket, jf. Naturbase.
- Landskap kartlagt etter NiN av nasjonal eller vesentlig regional verdi, der slik verdsetting foreligger.
- Landskap der de samlede kulturhistoriske verdiene og naturmangfoldverdiene vurderes å utgjøre en miljøverdi av nasjonal eller vesentlig regional interesse.

3.10 Friluftsliv

Innsigelse skal vurderes når planforslaget vil komme i konflikt med:

- Områder verdsatt som svært viktig eller viktig friluftslivsområde i henhold til Miljødirektoratets veileder M98-2013.
- Andre områder som er vurdert til å ha nasjonal eller viktig regional betydning som friluftslivsområde.
- Bymarker.

I områder som omfattes av markaloven gjelder markalovens regler om stadfestelse av planer. Fylkesmannen kan legge retningslinjene i dette rundskrivet til grunn så langt de passer ved sin tilrådning til Klima- og miljødepartementet om stadfesting av planer i Marka.

3.11 Strandsone langs sjø og vassdrag

Innsigelse skal vurderes når planforslaget:

- Vil komme i konflikt med de hensyn som Statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen legger til grunn.
- Ikke har tatt særlig hensyn til natur- og kulturmiljø, friluftsliv, landskap og andre allmenne interesser (jf. plan- og bygningsloven § 1-8, første ledd) langs sjø og vassdrag.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har ansvaret for plan- og bygningsloven og veiledning om byggeforbudet i 100-metersbeltet. Klima- og miljødepartementet har et veiledningsansvar knyttet til miljøhensynene som ligger til grunn for byggeforbudet, og at disse ivaretas i arealplanleggingen.

3.12 Vernede vassdrag

Innsigelse skal vurderes når planforslaget vil komme i konflikt med:

- Forskrift 10. november 1994 om rikspolitiske retningslinjer for vernede vassdrag.

3.13 Storulykkebedrifter

Hvis det i kommunen finnes storulykkebedrifter, skal det avdekkes om disse kan påvirke naturmiljøet negativt ved en ulykke. Ulykken trenger ikke være storulykke, da disse bedriftene ofte har mange uhellscenarier der bare noen få er storulykker. Kommunens miljørisikoanalyse, pålagt i enkeltvedtak hjemlet i forurensningsloven til den enkelte kommune, skal da vise hvilke naturverdier som finnes i området der storulykkebedriften ligger og som kan skades ved en ulykke på denne. Oversikt over storulykkebedrifter i kommunen fås ved henvendelse til Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap post@dsb.no. Innsigelse skal vurderes når planforslaget:

- Ikke er bygget på en oppdatert miljørisikoanalyse.
- Bygger på en oppdatert miljørisikoanalyse som viser at naturmangfold av nasjonal eller vesentlig regional interesse i egen og eventuelt nærliggende kommuner kan skades ved en ulykke på bedriften.

Oljeutslipp til sjø eller vassdrag kan medføre skadevirkninger langt ut over kommunens egne grenser. Kartleggingen av viktige naturverdier som er nødvendig for andre strekpunkt må derfor inkludere nærliggende kommuner.