



BJERKREIM KOMMUNE
Postboks 17
4384 VIKESÅ

Kontakt saksbehandler
Svein Undheim, 51 56 89 08

Orientering om behandling av naturmangfoldloven i plansaker og byggesaker

Statsforvalteren ønsker med dette å veilede kommunene om kravene naturmangfoldloven §§ 7-12 stiller til kommunenes behandling av plansaker og byggesaker.

Bakgrunnen er en henvendelse Statsforvalteren har mottatt fra Sivilombudet. Ombudet opplyser at kommuner i noen saker ombudet har hatt til behandling ikke har oppfylt kravene til saksbehandling i naturmangfoldloven og at statsforvaltere i noen tilfeller ikke har gjort en tilstrekkelig overprøving av kommunenes vedtak.

Innledning

Kommunen har myndighet til å bestemme hvordan arealene innenfor kommunegrensen skal brukes, jf. plan- og bygningsloven § 3-3, jf. § 12-1 andre ledd. Kommunens planmyndighet er offentlig myndighet, som kommunen blant annet utøver ved å vedta reguleringsplaner, jf. plan- og bygningsloven § 12-12 første ledd.

Kommunens vurdering av reguleringsplaner skal bygge på en rekke arealfaglige hensyn som skal avveies mot hverandre. Tema for dette skrivet er hensynet til naturmangfold og miljø.

Naturmangfoldlovenes formål fremgår av naturmangfoldloven § 1 som lyder:

«Lovens formål er at naturen med dens biologiske, landskapsmessige og geologiske mangfold og økologiske prosesser tas vare på ved bærekraftig bruk og vern, også slik at den gir grunnlag for menneskenes virksomhet, kultur, helse og trivsel, nå og i fremtiden, også som grunnlag for samisk kultur.»

Det er en alminnelig erfaring at kommuners reguleringsvedtak ofte har mangler. Manglene gjelder særlig avveiningen av naturmangfoldprinsippene i §§ 8-12 mot de øvrige samfunnshensynene som gjør seg gjeldende i reguleringssaken. Statsforvalteren vil i det følgende redegjøre for kravene naturmangfoldloven §§ 8-12 stiller til kommunens saksbehandling med utgangspunkt i Sivilombudets uttalelse.



Det står i naturmangfoldloven § 7 at de miljørettslige prinsippene i naturmangfoldloven §§ 8- 12 skal legges til grunn som retningslinjer ved utøving av offentlig myndighet. Kommunen må gjøre egne vurderinger av prinsippene i naturmangfoldloven §§ 8-12 som skal gjengis i reguleringsvedtaket. Det er derfor ikke tilstrekkelig at kommunen viser til andres rapporter og utredninger om planens konsekvenser for natur og miljø.

Sivilombudet har i uttalelser om naturmangfoldloven §§ 7-12 klargjort kravene regelverket stiller til kommunens begrunnelse i regulerings saker. I sak 2024/1708 avsnitt 53 uttaler Sivilombudet at det må fremgå klart av kommunens vedtak at kommunen har sett, vurdert og avveid prinsippene i naturmangfoldloven §§ 8-12 opp mot de øvrige hensynene som gjør seg gjeldende i saken.

Kommunen, og Statsforvalteren som klageinstans, må begge gjøre en selvstendig vurdering av en sak i forhold til naturmangfoldloven. Mangelfull vurdering gjør at saken ikke er tilstrekkelig opplyst og at det er usikkert om saken er behandlet på riktig grunnlag. Klageinstansen har i slike tilfeller ikke nødvendig grunnlag for å behandle klagen og sikre reell behandling i to instanser. Statsforvalteren vil derfor som hovedregel oppheve påklagede kommunale vedtak der naturmangfoldlovens krav til saksbehandling i ikke er oppfylt.

Kommuneplanens betydning for behandling av reguleringsplaner

Kommunene er gjerne lojale mot planområdets formål i kommuneplanen, uten å vurdere kravene i naturmangfoldloven på reguleringsplannivå. Selv om lojalitet til overordnede planer kan ha positive virkninger kan det også være gode grunner til ikke å følge kommuneplanen. Kommunen må i plansaker gjøre en selvstendig vurdering av om arealformålet i kommuneplanen skal legges til grunn og ikke legge avgjørende vekt på formålet i kommuneplanen. Sivilombudet har uttalt følgende i sak 2024/1708:

«En kommune er ikke bundet til å vedta en reguleringsplan for å følge opp en utvikling som er forutsatt eller lagt til rette for i kommuneplanens arealdel. En endring av en planlagt arealdisponering kan for eksempel være begrunnet i at et oppdatert kunnskapsgrunnlag tilsier en annen vurdering, eller at det har skjedd endringer i politiske vurderinger. Slike endringer kan som hovedregel foretas uten at det fører til noe krav om økonomisk kompensasjon fra eventuelle tiltakshavere, jf. Ot.prp. nr. 32 (2007- 2008) side 36. Se også sivilombudets uttalelse 20. desember 2024 (SOM-2024-1117), avsnitt 30, med videre henvisninger.»

Kravene til saksbehandling i naturmangfoldloven

Naturmangfoldlovens krav til saksbehandling og begrunnelse i regulerings saker står i lovens § 8 til §12, jf. § 7.

Kommunens vedtak i plan- og byggesaker skal bygge på kunnskap om naturmangfoldverdiene som kan ha avgjørende betydning for de øvrige vurderingene i saken. Det er derfor viktig at kommunen har et mest mulig komplett kunnskapsgrunnlag om naturmangfoldet i området.

Kravene til kunnskapsgrunnlag fremgår av naturmangfoldloven § 8 som lyder:

«Offentlige beslutninger som berører naturmangfoldet skal så langt det er rimelig bygge på vitenskapelig kunnskap om arters bestandssituasjon, naturtypers utbredelse og økologiske tilstand, samt effekten av påvirkninger. Kravet til kunnskapsgrunnlaget skal stå i et rimelig forhold til sakens karakter og risiko for skade på naturmangfoldet.»



Myndighetene skal videre legge vekt på kunnskap som er basert på generasjoners erfaringer gjennom bruk av og samspill med naturen, herunder slik samisk bruk, og som kan bidra til bærekraftig bruk og vern av naturmangfoldet.»

Kravet til kunnskapsgrunnlaget stå i et rimelig forhold til sakens karakter og risiko for skade. Hva som er rimelig beror ifølge lovens forarbeider på en avveining av kostnadene ved å skaffe et vitenskapelig beslutningsgrunnlag i forhold til sakens karakter og mulige miljøpåvirkning.

Sivilombudet uttaler i avsnitt 62 i ombudets sak 2024/1708:

«Dersom det foreligger arter og naturverdier av nasjonal eller særlig viktig regional interesse, vil kravene til kunnskapsgrunnlaget etter naturmangfoldloven § 8 skjerpes, jf. § 8 første ledd andre punktum.»

Rundskriv T-2/16 «Nasjonale og vesentlige regionale interesser på miljøområdet – klargjøring av miljøforvaltningens innsigelsespraksis» har informasjon om arter og naturverdier som er av nasjonal og viktig regional interesse.

Bestemmelsen i naturmangfoldloven § 8 andre ledd betyr at også ikke-vitenskapelige opplysninger skal inngå i kunnskapsgrunnlaget. På side 380 i Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) står om denne bestemmelsen:

«Bestemmelsen omfatter ikke en selvstendig plikt for myndighetene til å fremskaffe slik kunnskap før avgjørelser treffes utover det som følger direkte av første ledd eller alminnelig forvaltningsrettslig utredningsplikt. Men den innebærer en særlig plikt til å legge vekt på slik kunnskap dersom den foreligger. Det kan være en utfordring å få brakt på det rene om det foreligger slik erfaringskunnskap og hva den i tilfelle innebærer. Høring av de organisasjoner som antas å kunne inneha slik kunnskap er derfor et vesentlig supplement til plikten i § 8 annet ledd»

Kravene til kunnskapsgrunnlaget må vurderes i den enkelte sak. I tillegg til eksisterende kunnskap om naturmangfold fra for eksempel Naturbase er det i mange saker nødvendig å kartlegge naturtyper dersom slik kartlegging ikke foreligger eller er utdatert. I noen saker kan kartlegging og utredning av enkeltarter eller grupper av arter være nødvendig. Kartlegginger må følge anerkjent metodikk. Miljødirektoratets håndbok M-1941 om konsekvensutredninger kapittel 1.2 omhandler kunnskapsgrunnlaget for naturmangfold og hvordan nødvendig kunnskap kan innhentes. Selv om håndboka gjelder konsekvensutredninger, gir den relevant informasjon for alle typer plansaker.

Kommunen må gjøre en selvstendig vurdering av kunnskapsgrunnlaget og kvalitetssikre informasjon som andre, for eksempel plankonsulentene, har gitt om naturmangfoldet i reguleringsforslaget. Statsforvalteren råder kommunen til å foreta egne søk i tilgjengelige registre og databaser som har informasjon om naturverdier.

Når utredninger eller rapporter om naturmangfoldet følger med et planforslag må kommunen vurdere om dokumentene kan legges til grunn for behandlingen. Kommunen bør for eksempel undersøke om dokumentene beskriver konsekvensene reguleringsplanen får for naturmangfoldet og om det er forhold som svekker dokumentets verdi som kunnskapsgrunnlag. Det kan være aktuelt å undersøke om anerkjent metodikk er benyttet, om utstyret som er benyttet er hensiktsmessig og om årstiden da kartleggingen ble utført kan ha hatt betydning for resultatet. Har undersøkelsen svakheter må kommunen vurdere om dokumentene likevel kan benyttes. Kommunen må gjøre en selvstendig vurdering av dette og ikke nøye seg med å legge til grunn den fagkyndiges konklusjoner.



Kommunen må vurdere om kunnskapsgrunnlaget er tilstrekkelig oppdatert og undersøke når området sist ble kartlagt. Er det lenge siden området ble kartlagt bør kommunen vurdere om området bør kartlegges på nytt. Kommunen må også vurdere om det foreligger nye opplysninger som gjør at området bør kartlegges på nytt.

Føre-var-prinsippet - Naturmangfoldloven § 9

Bestemmelsen gjelder primært forvaltningens plikt til å iverksette tiltak, men kan også ha betydning i plansaker når kommunen behandler en reguleringsplan der det er usikkerhet om naturverdiene, for eksempel om forekommende arter i området, og konsekvenser reguleringsplanen kan få. Når kunnskapen om naturmangfoldet er usikker, skal føre-var-prinsippet bestemt i naturmangfoldloven § 9 legges til grunn for behandlingen. Bestemmelsen lyder slik:

«Når det treffes en beslutning uten at det foreligger tilstrekkelig kunnskap om hvilke virkninger den kan ha for naturmiljøet, skal det tas sikte på å unngå mulig vesentlig skade på naturmangfoldet. Foreligger en risiko for alvorlig eller irreversibel skade på naturmangfoldet, skal ikke mangel på kunnskap brukes som begrunnelse for å utsette eller unnlate å treffe forvaltningstiltak.»

Det følger av første punktum i bestemmelsen at når det er usikker kunnskap om naturmangfoldet i et planområde skal kommunen bare vedta reguleringsplanen dersom vesentlig skade på naturmangfoldet kan unngås. Det følger av andre punktum at kommunen som hovedregel ikke skal vedta en reguleringsplan når kunnskapen om naturmangfoldet viser at det er «en reell risiko» for «alvorlig eller irreversibel skade» på naturmangfoldet dersom planen vedtas.

Ifølge forarbeidene til naturmangfoldloven er en reell risiko for at skade kan oppstå tilstrekkelig, jf. Ot.prp.nr.52 (2008-2009) side 381. Det kreves ikke alminnelig sannsynlighetsovervekt.

Uttrykket «alvorlig eller irreversibel skade» på naturmangfoldet er beskrevet i forarbeidene til naturmangfoldloven, jf. Ot.prp.nr.52 (2008-2009), side 381:

«Hva som ligger i alvorlig eller irreversibel skade avhenger av flere faktorer. Bl.a. vil det være viktig om skaderisikoen gjelder natur som fra før er truet eller sårbar, om skaden vil være varig eller midlertidig, og om skaden vil gjøre det vesentlig vanskeligere å nå målene i §§ 4 eller 5. Den mulige miljøskaden må også ses i lys av hvilke andre interesser som blir berørt av beslutningen. Det vises ellers til kap. 8.6.6.3»

Krav til vurderingen av samlet belastning. Naturmangfoldloven § 10

Naturmangfoldloven § 10 pålegger kommunen å vurdere den samlede belastning reguleringsplanen kan få for økosystemet. Naturmangfoldloven § 10 lyder:

«En påvirkning av et økosystem skal vurderes ut fra den samlede belastning som økosystemet er eller vil bli utsatt for.»

Bestemmelsen betyr at belastninger som følge av det aktuelle tiltaket må ses i sammenheng med andre aktuelle eller mulige fremtidige belastninger på økosystemet. Det står i lovens forarbeider at påvirkningen av et økosystem både kan være av biologisk, fysiologisk, kjemisk og estetisk karakter, jf. Ot.prp.nr.52 (2008-2009) side 381.

Hensynet til samlet belastning er særlig viktig når belastningen på naturmangfoldet allerede er stor. Dette må ses i sammenheng med at naturmangfoldlovens formål er å bevare naturverdiene og det biologiske mangfoldet gjennom bærekraftig forvaltning og vern. Sivilombudet har uttalt følgende i sak 2024/1708 avsnitt 79:



«...Bestemmelsen skal også bidra til å motvirke at naturverdien gradvis forringes som følge av en utvikling hvor hvert enkelt tiltak isolert sett anses for lite til å bli stanset.»

Kommunens vurdering av samlet belastning økosystemet er eller blir utsatt for skal fremgå klart av kommunens reguleringsvedtak. Dette illustreres i Sivilombudets uttalelse i sak 2024/1708:

«Gjennom planprosessen har klagerne pekt på at den eksisterende hyttebebyggelsen på Sørskogen ble etablert på 1970- og 80-tallet, og at det deretter ikke har vært ytterligere utbygging i området, med unntak av én hytte som ble oppført i 2016. Av kommunens saksframstilling fremgår det at planområdet ligger i et «allerede presset område», og tett på verneområder med naturmangfoldverdier av nasjonal betydning. Det fremgår likevel ingen vurdering av den samlede belastningen for fugleartene, flaggermusartene, lågurdelløvkogen eller geologien i innstillingen til kommunestyret, kommunestyrets vedtak eller kommunens klagebehandling.

I planbeskrivelsen, under overskriften «§ 10 – Økosystemtilnærming og samlet belastning», fremgår det at det planlagte tiltaket ikke er vurdert til å berøre rødlistede arter, men at skogen «domineres for det meste av litt eldre oretrær, med innslag av noe yngre hassel mm.». Det står også at det er registrert en «stor gammel eik her» og at eika vil ha stor naturverdi og er sikret med hensynssone i planforslaget.

Ut ifra det kunnskapsgrunnlaget som foreligger om hvilke naturverdier som finnes i og ved planområdet, oppfyller ikke denne planbeskrivelsen kravene til å vurdere samlet belastning etter naturmangfoldloven § 10. Det er etter dette klart at kommunen ikke har vurdert prinsippet i naturmangfoldloven § 10, slik det er forutsatt i § 7.»

Sivilombudet viser til at samlet belastning for kjente arter ikke er vurdert og konkluderer med at verken planbeskrivelsen eller kommunens saksframstilling oppfyller kravet i naturmangfoldloven § 10 om vurdering av samlet belastning for økosystemet. Vurderingen av samlet belastning må stå i vedtaket.

Uønskede konsekvenser

Muligheten for fremtidige påvirkninger av samme eller annen art som kan ha uønsket konsekvens for naturmangfoldet er relevant ved vurderingen av samlet belastning. I forarbeidene i Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) side 381 står:

«Her kan det være avgjørende om myndighetene rettslig eller politisk vil ha noen sterk tilskyndelse til å sikre likebehandling av aktuelle aktører. Eksempelvis kan en tenke seg prinsippet anvendt ved behandlingen av en søknad om å få etablere minikraftverk i et område hvor det er mange grunneiere. Sannsynligheten for at flere grunneiere vil søke etablering av minikraftverk dersom første søker får innvilget tillatelse, kan være et argument for å nekte å gi første søker tillatelse. Vurderingene med hensyn til hva som kan skje i fremtiden, bør da være mest mulig konkrete.»

Ressursforvaltningen kan effektiviseres gjennom planlegging og for eksempel samle flere mindre tiltak i ett større tiltak. I forarbeidene Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) side 381-382 står:

«Én, noe større, utbygging kan i noen tilfeller ut fra både et miljømessig og samfunnsøkonomisk perspektiv være bedre enn mange små inngrep.»



Plikt til å begrense skader. Naturmangfoldloven § 12

Naturmangfoldloven § 12 er mest praktisk som vilkårshjemmel i byggesaker, men pålegger også kommunen å påse at planforslag som berører naturmangfoldet har tiltak for å unngå eller begrense skader på naturmangfoldet. Bestemmelsen lyder:

«For å unngå eller begrense skader på naturmangfoldet skal det tas utgangspunkt i slike driftsmetoder og slik teknikk og lokalisering som, ut fra en samlet vurdering av tidligere, nåværende og fremtidig bruk av mangfoldet og økonomiske forhold, gir de beste samfunnsmessige resultater.»

Eksempler på driftsmetoder, teknikk og bruk er nevnt i forarbeidene i Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) side 382. Eksempler på driftsmetoder er blant annet landbruksmetoder som bruk av maskiner, hogstformer, tidspunkt for høsting, redskapsbruk i fiskeriene og sikringstiltak ved oppdrettsanlegg. Eksempler på teknikk som kan benyttes for å ivareta naturmangfoldet er rensemetoder som hindrer at levende organismer slippes ut i naturen eller redskapsbruk ved uttak av genressurser som ikke skader naturen.

Kommunen bør gjøre en selvstendig vurdering av driftsmetoder, teknikk og lokalisering som er valgt i planforslaget. Dersom det finnes alternativer som er bedre egnet til å ivareta naturmangfoldet enn det forslagsstiller har valgt, og kommunen likevel vedtar planforslaget, bør det opplyses i vedtaket hvorfor kommunen godkjenner planen.

Forarbeidene uttaler følgende om vurderingen av ulike forhold i samsvar med § 12:

«I vurderingen av hvilke teknikker og driftsmetoder og hvilken lokalisering som skal aksepteres i det enkelte tilfelle, skal myndighetene ta hensyn til tidligere, nåværende og fremtidig bruk av mangfoldet, samt økonomiske forhold. Det er den løsningen som etter en samlet vurdering gir de beste samfunnsmessige resultatene, som skal velges. Dette kan bety at økonomiske forhold i enkelte saker vil veie tyngre enn hensyn til naturmangfoldet, men generelt bør den løsning velges som er best for naturen. Det vil heller ikke nødvendigvis være noen motsetning mellom økonomiske forhold og en god løsning for naturens mangfold. Drives f.eks. skogen på en måte som tar hensyn til miljøverdiene, vil den i fremtiden fremdeles kunne brukes til rekreasjon og næringsvirksomhet knyttet til dette.»

Interesseavveining - naturmangfoldet sammenlignet med andre planhensyn

Det står i Sivilombudet uttalelse i sak 2024/1708 avsnitt 58:

«Hvilken vekt prinsippene i §§ 8-12 i naturmangfoldloven blir tillagt i interesseavveiningen som kommunens vedtak bygger på, vil avhenge av hvilke naturmangfoldverdier som finnes, i hvilket omfang de vil bli berørt og av andre hensyn i saken. Miljøverndepartementet har uttalt at dersom planvedtaket berører nær truede arter eller verdifulle arter som Norge har et særlig ansvar for, skal prinsippene i §§ 8-12 tillegges større vekt enn ellers, se Miljøverndepartementets uttalelse 6. oktober 2011 (publisert i Planjuss nr. 1/2012) side 5.»

Avsnitt 84 i uttalelsen nevner at naturmangfoldloven § 7 krever at kommunens vurdering av hvordan naturmangfoldprinsippene er vektlagt i forhold til andre samfunnshensyn som gjør seg gjeldende i plansaken skal fremgå klart av kommunens reguleringsvedtak. Det fremgår også av uttalelsen at når nasjonale interesser kan bli berørt av planvedtaket skal hensynet til det kommunale selvstyret ha begrenset vekt.

Konklusjon



Mangelfull vurdering av prinsippene i naturmangfoldloven §§ 8-12, jf. § 7 kan resultere i at Statsforvalteren opphever kommunens vedtak dersom klageinstansen ikke har tilstrekkelige opplysninger til å kunne undersøke om planen er vurdert på riktig grunnlag. Saken sendes da tilbake til kommunen for å sikre reell to-instansbehandling. Formålet med den innskjerpede praksisen er å oppnå at kommunene legger økt vekt på å sikre at forholdet til naturmangfoldloven vurderes tilstrekkelig i planarbeidet, som på sikt sikrer effektiv og tilfredsstillende saksbehandling i samsvar med regelverket.

Statsforvalteren har forståelse for at kommunene kan oppleve etterlevelse av regelverket som krevende på grunn av ressursituasjonen i kommunene. Det er imidlertid betydelige fordeler ved å følge regelverket. Sivilombudet har uttalt om dette at kravene til begrunnelse oppfordrer til større grundighet og nøyaktighet ved behandling av saker som berører naturmangfold og fører til flere materielt riktige avgjørelser. Formålet med begrunnelsesplikten er å sikre at naturmangfoldprinsippene faktisk benyttes og gi grunnlag for kontroll med at det skjer.

Med hilsen

Monica Nessa (e.f.)
avdelingsdirektør

Svein Undheim
juridisk seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent

Adresseliste:

STAVANGER KOMMUNE
SANDNES KOMMUNE

Postboks 8001
Postboks 583

4068
4302

STAVANGER
SANDNES