

Ansvar for og uavhengig kontroll av konsekvensutredninger

Utredning av rettslige og samfunnsøkonomiske spørsmål



HOLTH & WINGE



HOLTH & WINGE

Dokumentinformasjon

Oppdragsgiver: Klima- og miljødepartementet
Tittel: Ansvar og uavhengig kontroll av konsekvensutredninger
Utarbeidet av: Holth & Winge AS v/Fredrik Holth, Tone Steinnes og Nikolai K. Winge og Menon Economics AS v/Annegrete Bruvoll og Øyvind Nystad Handberg
Dato: 1. oktober 2024
Forsidebilde: Shutterstock

Innhold

Sammendrag	4
1. Innledning	5
1.1 Tema	5
1.2 Bakgrunn	6
1.3 Sentrale hensyn.....	8
1.4 Aktørene i konsekvensutredninger – roller og ansvar.....	9
1.4.1 Innledning	9
1.4.2 Forslagsstiller	9
1.4.3 Utreder og konsulenter	10
1.4.4 Ansvarlig myndighet	11
1.4.5 Høringsinstanser	12
2. Ansvarsrettssystemet og uavhengig kontroll i byggesaker.....	13
2.1 Innledning.....	13
2.2 Ansvarsrettssystemet i byggesaker	13
2.2.1 Krav til ansvarlige foretak	13
2.2.2 Omfang av ansvaret og konsekvenser av mislighold	15
2.3 Kravet om uavhengighet for kontrollerende foretak i byggesaker	16
2.4 I hvilke tilfeller det er krav om uavhengig kontroll i byggesaker	18
2.4.1 Innledning	18
2.4.2 Obligatorisk uavhengig kontroll	19
2.4.3 Uavhengig kontroll når kommunen krever det	20
2.5 Tidspunktet for gjennomføring av uavhengig kontroll i byggesaker	21
2.6 Kontrollerendes ansvar for avvik som avdekkes av kontrollen.....	21
2.7 Byggkvalitetutvalgets vurderinger av ansvarsrettssystemet.....	22
2.7.1 Innledning	22
2.7.2 Anbefaling om avvikling av ansvarsrettssystemet.....	22
2.7.3 Anbefaling om forsterket uavhengig kontroll	23
3. Forslag om uavhengig kontroll og uavhengig utreder ved konsekvensutredninger.....	24
3.1 Innledning.....	24
3.2 Forslag om uavhengig kontroll av konsekvensutredninger	24
3.2.1 Innledning	24
3.2.2 Hva som skal kontrolleres og når kontrollen skal finne sted	26

HOLTH & WINGE

3.2.3	Krav om at ansvarlig kontrollerende skal være uavhengig.....	35
3.2.4	Erklæring av ansvar ved uavhengig kontroll.....	36
3.3	Forslag om uavhengig ansvarlig utreder	37
3.3.1	Innledning	37
3.3.2	Erklæring av ansvar	37
3.3.3	Mulige varianter av rollen som ansvarlig utreder	38
3.3.4	Kravet om at ansvarlig utreder skal være uavhengig	39
3.3.5	Hvilke saker kravet om uavhengig ansvarlig utreder bør gjelde for	40
3.4	Konsekvenser ved mislighold av ansvar	40
3.5	Kvalifikasjonskrav og sentral godkjenning	41
4.	Samfunnsøkonomiske betraktninger	43
4.1	Innledning.....	43
4.2	Identifiserte kostnadsvirkninger	43
4.2.1	Faste kostnader: forskriftsendring og forvaltning av ordningen.....	43
4.2.2	Gjennomføring av uavhengig kontroll	44
4.2.3	Eventuelle ulempekostnader hos <i>forslagsstiller</i>	47
4.3	Identifiserte nyttevirksomheter	48
4.3.1	Sparte utrednings- og ulempekostnader	48
4.3.2	Bedre beslutningsgrunnlag og økt tillit til konsekvensutredninger.....	50
4.4	Oppsummering og konklusjon	50
5.	Oppsummering med anbefalinger til videre arbeid	52
5.1	Anbefalinger om hva som bør forfølges videre i revisjonen	52
5.1.1	Ulike krav om uavhengig kontroll	52
5.1.2	Krav om uavhengighet og erklæring av ansvar	53
5.1.3	Kvalifikasjonskrav.....	53
5.1.4	Forsøk i enkelte kommuner	53
5.2	Gjennomføring av forslagene.....	53

Sammendrag

Dette utredningen diskuterer to mulige tiltak for å styrke kvaliteten ved og tilliten til konsekvensutredninger. For det første vurderes muligheten for å innføre en ordning med *uavhengig kontroll* av konsekvensutredninger. For det andre undersøkes muligheten for å innføre et krav om en *uavhengig utreder*. I utgangspunktet foreslås det at tiltakene skal innføres både for konsekvensutredninger til kommuneplanens arealdel, til reguleringsplaner og for konsekvensutredninger ved tiltak etter sektorlovgivningen. De to tiltakene er alternative tiltak, og kan innføres samlet eller hver for seg.

Det er forslaget om uavhengig kontroll som vies mest plass i utredningen. Det er også dette forslaget som underlegges samfunnsøkonomiske analyser.

Det foreslås et krav om uavhengig kontroll av konsekvensutredninger i tre faser:

- Fase 1: Kontroll av opplysningene som gjelder spørsmålet om en plan eller et tiltak faller inn under reglene om konsekvensutredning.
- Fase 2: Kontroll av forslaget til plan- eller utredningsprogram.
- Fase 3: Kontroll av den utførte konsekvensutredningen.

Det foreslås videre at den uavhengige kontrollen skal være obligatorisk, men at kontrollen av selve konsekvensutredningen avgrenses til spesifikke temaområder. Videre diskuteres muligheten til å gi ansvarlig myndighet hjemmel til å kunne kreve en særskilt, uavhengig kontroll i nærmere angitte tilfeller.

De samfunnsøkonomiske betraktningene viser at kostnadene for kontroll i fase 3 trolig vil være høyere enn for fase 1 og 2. Samtidig vil nytteverdien også kunne være større i denne fasen enn i de to foregående, dersom kontrollen innrettes slik at den gir høyere kvalitet på konsekvensutredningene og gir bedre beslutninger for samfunnet.

Utredningen argumenterer også for at det bør ses videre på om forskriften skal stille uttrykkelig krav om at den kontrollerende skal være uavhengig av forslagsstiller og andre aktører i den aktuelle saken. Hva som skal ligge i «uavhengig», bør fastsettes enten i forskriften eller i en tilhørende veiledning. Etter vårt syn vil en kontroll ikke føre til større tillit til prosessen eller en like god kvalitetssikring, dersom kontrollerende ikke er uavhengig av forslagsstiller, plankonsulent eller utredende i saken.

Utredningen anbefaler også at uavhengig kontrollerende skal erklære ansvar overfor ansvarlig myndighet. Dette er etter vår oppfatning viktig for å sikre at kontrollerende er bevisst på sitt ansvar, og derigjennom også sikre den kvaliteten og tilliten som en eventuell kontroll skal gi. Videre vil en erklæring av ansvar også nærmest en forutsetning for å kunne følge opp eventuelt mislighold av rollen som kontrollerende.

1. Innledning

1.1 Tema

Denne utredningen undersøker og diskuterer tiltak som kan bidra til større grad av kvalitet ved, og tillit til, konsekvensutredninger. Nærmere bestemt undersøkes muligheten for å innføre nye regler som kan bidra til å øke avstanden mellom de aktørene som har interesse i at en plan eller et tiltak skal bli realisert, og de som gjennomfører konsekvensutredningen.

Utredningen gjennomføres på oppdrag fra Klima- og miljødepartementet (KLD). KLD ønsker en vurdering av muligheten til å innføre en ny regulering i KU-forskriften som gir ansvarlig myndighet hjemmel til å pålegge forslagsstiller å bestille uavhengig kontroll av utredninger som på grunn av omfang, art eller kompleksitet bør kvalitetssikres og kontrolleres av en uavhengig part. Hensikten med regelendringene er dels å øke kvaliteten på konsekvensutredninger og dels å skape mer tillit til forvaltningens beslutninger.

Et krav om uavhengig kontroll kan være et nyttig virkemiddel for styrke kvaliteten på konsekvensutredninger. Tiltaket vil også være et svar på den pågående diskusjonen om å «bryte båndene» mellom utbyggere og utredere. Uavhengig kontroll vil både virke skjerpende på utredningsarbeidet, samt redusere risikoen for uønsket press eller påvirkning fra utbygger. Samtidig er vår erfaring at dagens regler og system lider av en generell svakhet, ved at det er kun den formelle forslagsstiller som kan holdes ansvarlig for feil eller mangler i utredningsgrunnlaget. Vi mener det derfor også kan være nyttig å se på muligheten til å innføre et system om ansvarlig utredere, slik at konsekvensutredningene allerede fra starten av gjøres på mer objektivt grunnlag.

Med dette er det to mulige tiltak som diskuteres i denne utredningen. For det første vurderer vi muligheten for å innføre en ordning med *uavhengig kontroll* av konsekvensutredninger. For det andre undersøker vi muligheten for å innføre et krav om en *uavhengig utredere*. I utgangspunktet foreslås det at tiltakene skal innføres både for konsekvensutredninger til kommuneplanens arealdel, til reguleringsplaner og for konsekvensutredninger ved tiltak etter sektorlovgivningen. De to tiltakene er alternative tiltak, og kan innføres samlet eller hver for seg.

Drøftelsene tar utgangspunkt i de allerede etablerte ordningene med ansvarsrett og uavhengig kontroll i plan- og bygningslovens byggesaksdel. Dette er regler som er utviklet over tid, og som er godt innarbeidet i praksis. Vi vil se på hvordan tilsvarende ordninger eventuelt lar seg overføre til reglene om konsekvensutredninger. Dette innebærer at vi i realiteten diskuterer overføringsverdien fra etablerte ordninger i byggesaksdelen til plandelen i loven. Slike ordninger må i så fall tilpasses systemet etter plan- og bygningslovens plandelen, som er ganske forskjellig fra lovens byggesaksdel. Utredningen vil diskutere de rettslige spørsmålene som reises, og belyse mulige samfunnsøkonomiske konsekvenser av de tiltakene som foreslås.

1.2 Bakgrunn

Krav om å utarbeide konsekvensutredninger har vært en del av plansystemet i Norge siden 1990. Dagens rettsregler bygger i stor grad på to EU-direktiver, som Norge er forpliktet til å følge opp gjennom EØS-avtalen.¹ Konsekvensutredninger er regulert gjennom forskrift om konsekvensutredninger (KU-forskriften). Forskriften har stadig blitt revidert, blant annet som følge av nye og skjerpede krav fra EU. I skrivende stund er dagens KU-forskrift under nok en revisjon, og denne utredningen er ment å gi et faglig grunnlag for drøftelse av innføring av regler om kontroll med, og ansvar for, konsekvensutredninger.

De siste årene har spørsmålet om kvaliteten på konsekvensutredninger fått økt oppmerksomhet. På oppdrag fra KLD gjennomførte Multiconsult i 2021 en evaluering av konsekvensutredninger for vindkraftanlegg. Rapporten viste en svært variabel etterlevelse av KU-forskriften. For å styrke kvaliteten på konsekvensutredninger ble blant annet følgende tiltak foreslått:

I større grad gjennomføre etterkontroll av utredninger for å vurdere i hvilken grad verdi- og konsekvensvurderinger framstår som velbegrunnede og balanserte, og hvorvidt utredningene bygger på et tilstrekkelig datagrunnlag (herunder feltarbeid).²

Rapporten førte til en diskusjon om hvorvidt årsaken til mangelfulle konsekvensutredninger ligger i hvordan systemet er innrettet. Det ble blant annet reist spørsmål om den mangelfulle kvaliteten kan spores tilbake til de tette båndene mellom utbyggere og utredere. I KS-rapporten *Bærekraftig arealbruk innenfor rammen av det lokale selvstyret*, ble det rettet et kritisk blikk mot ordningen med at det er utbygger som skal bestille utredningene, og at det ikke stilles noen krav til uavhengighet mellom disse aktørene. Rapporten foreslo at båndene mellom utbyggere og utredere brytes, blant annet ved å legge ansvaret for bestillingen av konsekvensutredninger til ansvarlig myndighet. I tillegg ble det foreslått å innføre et krav om at konsekvensutredninger underlegges uavhengig kontroll av en tredjepart. Rapporten forklarte og begrunnet forslagene slik:

Tiltaket innebærer at det er det ansvarlige forvaltningsorgan som skal bestille konsekvensutredningen. Dermed ligger det ikke noe insitament hos utreder til å utarbeide en konsekvensutredning som legger vekt på utbyggers eventuelle ønsker om å vise at tiltaket kan gjennomføres med akseptable konsekvenser for natur- og miljøhensyn. Utbygger skal fremdeles bekoste utredningene, men dette vil skje gjennom gebyrreglementet. Vi foreslår også at det vedtas regler for uavhengig kontroll med konsekvensutredninger. Videre foreslår vi at det gis bestemmelser som kan sikre at kontrollen skjer i prosessen, og ikke etter realitetsvedtak i saken er truffet.³

¹ Direktiv 85/337/EØF (senere endret og nå konsolidert i direktiv 2014/52/EU) og direktiv 2001/42/EF.

² Evaluering av konsekvensutredninger etter kapittel 5 i forskrift om konsekvensutredninger, Multiconsult på oppdrag fra KLD, 5. februar 2021.

³ Simensen, T., Winge, N., Holth, F., Stange, E., Barton, D. N. og Sandkjær Hanssen, G. (2022). *Bærekraftig arealbruk innenfor rammen av lokalt selvstyre*. KS FOU-rapport.

HOLTH & WINGE

KS-rapporten førte til ytterligere diskusjoner, hvor flere medieoppslag viste til de problematiske sidene av tette bånd mellom utreder og utbygger. Blant annet gikk enkelte utredningsaktører ut i mediene og viste til utbyggere som truet med å tilbakeholde betaling dersom utvalgte deler av konsekvensutredningen ikke ble endret.

I Stortinget ble spørsmålet om de tette båndene mellom utbyggere og utredere behandlet ved tre anledninger i form av representantforslag, og i siste runde ble flertallet enige om å iverksette et utredningsarbeid. Fra komiteens innstilling hitsettes:

Utreder må kunne jobbe uavhengig av påvirkning fra forslagsstiller/utbygger når de utreder konsekvensene av en plan eller et prosjekt. Det er derfor grunn til å se nærmere på problemstillingen. Flertallet viser til at departementet i det kommende arbeidet med revisjon av KU-forskriften vil utrede hvordan en best mulig kan ivareta kravet om objektive konsekvensutredninger, herunder hvordan en best kan sikre at utredningene ikke påvirkes av forslagsstiller i vurderingene av konsekvenser for miljø.⁴

I januar 2024 gjennomførte KS et nytt FoU-prosjekt, hvor blant annet spørsmålene om å gi kommunene ansvar for bestilling av konsekvensutredninger ved privatinitierte planforslag ble fulgt opp videre.⁵ Det ble gjennomført intervju med syv kommuner, samt en diskusjon med et utvalg kommunedirektører.

Samtlige informanter var enige om at dagens system med tette bånd mellom utreder og utbygger er uheldig, og at det generelt sett er liten tillit til konsekvensutredninger som et objektivt kunnskapsgrunnlag. Kommunene ga også uttrykk for at det i liten grad foretas en kontroll og kvalitetssikring av konsekvensutredninger. Det ble vist til at kommunene verken har ressurser eller kompetanse til dette, og dermed er nødt til å stole på de opplysningene som kommer frem i konsekvensutredningen.

Samtlige kommuner var imidlertid skeptiske til å legge bestilleransvaret over på kommunene. Her ble det vist til at anbudsprosesser er tid- og ressurskrevende, og at kommunene står i fare for å måtte bære ansvaret for manglende eller mangelfulle konsekvensutredninger. Til dette må det bemerkes at det etter dagens regelverk alltid er forvaltningen som har ansvar for at en konsekvensutredning oppfyller lovens krav, og at utredningen gir et forsvarlig beslutningsgrunnlag. Samtidig er det lett å ha forståelse for de problematiske sidene ved å gi kommunene ytterligere arbeidsoppgaver i form av ansvar for å bestille konsekvensutredning som et ledd i behandlingen av privatinitierte reguleringsplaner.

Diskusjonene over danner bakgrunnen og grunnlaget for denne utredningen. Vi vurderer for det første muligheten for å innføre krav om uavhengig tredjepartskontroll med konsekvensutredninger i forskjellige faser av prosessen. Dette vil kunne bidra til å øke kvaliteten på utredningene, både fordi utreder er klar over at det vil gjennomføres en kvalifisert kontroll av utredningen, og fordi det øker sannsynligheten for at eventuelle feil eller mangler ved utredningen blir fanget opp. I tillegg ser vi på muligheten for å innføre

⁴ Innst. 455 S (2022-2023) s. 2.

⁵ Holth & Winge og Rambøll; *Juridiske rammebetingelser for klima- og naturhensyn i kommunal planlegging*, KS FoU-prosjekt 236008, januar 2024.

et krav om at utredere skal være uavhengige av utbyggere og at de skal erklære ansvar overfor myndighetene. Dette kan være mer hensiktsmessig enn å legge opp til å bryte alle bånd mellom utbyggere og utredere, herunder å legge flere oppgaver på ansvarlig myndighet. Et krav om uavhengige ansvarlige utredere vil trolig øke kvaliteten på konsekvensutredninger, ved at utreder kan holdes ansvarlig for feil eller mangler i utredningsgrunnlaget.

1.3 Sentrale hensyn

Formålet med konsekvensutredninger er angitt i KU-forskriften § 1:

Formålet med forskriften er å sikre 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.

Hovedformålet med konsekvensutredninger er med andre ord å sikre et forsvarlig kunnskapsgrunnlag når myndighetene skal ta stilling til planer og tiltak som kan få virkninger på miljø- og samfunnsinteresser. Konsekvensutredninger er dermed et særskilt saksbehandlingskrav som skal sikre oppfyllelsen av forvaltningslovens krav om at en sak skal «være så godt opplyst som mulig» før vedtak treffes, se forvaltningsloven § 17 og § 37.

For å sikre at konsekvensutredningen utgjør et forsvarlig beslutningsgrunnlag, må informasjonen den bygger på være korrekt. I dette ligger at utredningen må fremskaffe og fremstille informasjonen på en objektiv og etterrettelig måte. Et forsvarlig kunnskapsgrunnlag innebærer også at opplysningene kan etterprøves og kontrolleres. En utfordring er at mye av den informasjonen en konsekvensutredning skal fremskaffe, beror på et faglig skjønn. Dermed vil en rekke faktorer, som metodevalg, erfaring og kompetanse, kunne påvirke hva den enkelte utreder kommer frem til. I tillegg vil mangel på standardiserte vurderings- og fremstillingsmetoder, herunder omforente og oppdaterte kunnskapsdatabaser, kunne medføre at et faktum blir vurdert og presentert ulikt alt etter hvem som utfører utredningen. Kompleksiteten i en konsekvensutredning gjør at slike variasjoner er vanskelig å unngå. Samtidig åpner slike skjønnsmessige vurderingstemaer opp for at opplysningene kan *fremstilles* på en måte som svekker konsekvensutredningens troverdighet. For eksempel kan negative konsekvenser tones ned eller bagatelliseres, slik at utredningen blir mer et innsalgsdokument for utbyggingsprosjektet, enn et objektivt fremstilt kunnskapsgrunnlag for beslutningstaker. Gjennom å innføre krav om uavhengig kontroll og uavhengig utreder, vil det være mulig å redusere risikoen for at dette skjer.

Et viktig stikkord når det gjelder hensyn bak konsekvensutredninger, er *tillit*. Både myndighetene og berørte aktører må ha tillit til at konsekvensutredningen gir korrekt informasjon, som er fremstilt på et objektivt grunnlag. Er det tvil om dette, svekkes tilliten ikke bare til konsekvensutredningen, men til hele beslutningsprosessen. Tillit har også en side mot utbygger, som skal kunne fremme et forslag til et prosjekt uten at det

sås tvil om utredningens troverdighet. Vi erfarer at de som er imot et utbyggingsprosjekt, ofte argumenterer for at konsekvensutredningen er feil eller mangelfull, eller at den er et bestillingsverk på vegne av utbygger. I slike tilfeller vil det være en fordel for utbygger å kunne vise til et system som sikrer uavhengighet til, og kontroll med, konsekvensutredningen. Styrker man tilliten til utredningene, dreies også diskusjonen i større grad mot spørsmål om *hvorvidt* prosjektet skal realiseres, samt *hvilket alternativ* som er mest ønskelig, fremfor en diskusjon om konsekvensutredningen er troverdig eller ikke. Dermed har slike tiltak også en side mot mer effektiv saksbehandling.

I denne utredningen er tillit og kvalitet de to hensynene som danner grunnlaget for tiltakene som drøftes. Det foreslås i kapittel 3 nye krav som vil kunne øke tilliten til at konsekvensutredningene gir et mest mulig korrekt og dekkende bilde av hvilke virkninger en plan eller et tiltak vil kunne medføre. Hvorvidt, og eventuelt i hvilken grad, de foreslåtte tiltakene vil komme i konflikt med andre hensyn, slik som tid- og ressursbruk, diskuteres som et ledd i de samfunnsøkonomiske analysene i kapittel 4.

1.4 Aktørene i konsekvensutredninger – roller og ansvar

1.4.1 Innledning

Det er en rekke aktører involvert i prosessen knyttet til en konsekvensutredning. I dette punktet gis noen overordnede betraktninger om rollen og ansvaret til disse aktørene. Det gjøres også rede for i hvilken utstrekning dagens regler sikrer at det gjennomføres en kontroll av konsekvensutredninger. Med dette dannes grunnlaget for å diskutere om behovet for nye regler om uavhengighet og kontroll bør gjelde generelt, eller om det bør gjelde ulike krav avhengig av hvilken aktør som foreslår planen eller tiltaket, og hvem som er ansvarlig myndighet i selve plan- eller utbyggingssaken.

1.4.2 Forslagsstiller

Etter dagens regelverk er det den som initierer eller fremmer et forslag om en plan eller et tiltak som har ansvaret for å gjennomføre konsekvensutredningen. Denne aktøren betegnes som forslagsstiller etter KU-forskriften § 4 første ledd. Det er i all hovedsak tre aktører som kan være forslagsstillere:

- 1) Private aktører (kommersielle utbyggere)
- 2) Kommunene
- 3) Andre offentlige etater og statlige foretak

De rettslige kravene til gjennomføringen av, og innholdet i, konsekvensutredninger, er stort sett de samme, uavhengig av hvem som er forslagsstiller. Samtidig er det til dels store forskjeller mellom de nevnte aktørene, herunder de bakenforliggende motivene ved planen eller tiltaket som blir foreslått. Dermed oppstår også spørsmålet om behovet for nye virkemidler som skal sikre økt tillit og kvalitet, gjør seg gjeldende i like stor grad for de tre kategoriene.

HOLTH & WINGE

Når det er en privat aktør som initierer eller foreslår en plan eller et tiltak, vil det i all hovedsak være privatøkonomiske insentiver som ligger bak. Konsekvensutredninger vil inngå som en utgiftspost i prosjekteringen. I tillegg vil konsekvensutredninger kunne avdekke forhold som gjør det vanskeligere å få gjennomslag for forslaget, eller det alternativet som gir størst økonomisk profitt. Dette er i seg selv forhold som kan føre til tvil om private forslagsstilleres redelighet knyttet til konsekvensutredninger. Det ligger imidlertid en viktig sikkerhetsventil i at det alltid er forvaltningen som har ansvaret for at konsekvensutredninger gir korrekt og tilstrekkelig informasjon. Samtidig kan det være krevende for forvaltningen, især kommuner, å gjennomføre en kvalitetssikring av konsekvensutredningene. I så måte vil både private forslagsstillere, ansvarlig myndighet og berørte aktører kunne ha interesse av tiltak som gir konsekvensutredninger økt troverdighet.

Når kommunene på eget initiativ iverksetter planprosesser, vil det som hovedregel være samfunnsnyttige formål som begrunner forslaget. Det kan dermed argumenteres for at det er mindre grunn til å stille spørsmål ved redeligheten av prosessen i disse tilfellene. Samtidig vil også kommunene ha interesse i at planen blir realisert, herunder legge stor vekt på økonomiske hensyn i både utredningsprosessen og ved utformingen av selve planforslaget. Dertil kommer at kommunene har en dobbeltrolle, ved at de både har ansvar for konsekvensutredningen og for å treffe selve planvedtaket. Dermed kan det også her argumenteres for et behov for tiltak som sikrer økt tillit til at konsekvensutredningen er utarbeidet på objektivt grunnlag.

Behovet for uavhengighet og kontroll vil også kunne gjøre seg gjeldende når det er andre offentlige etater som er ansvarlige for å gjennomføre en konsekvensutredning. Selv om det er grunn til å regne med at offentlige etater på statlig nivå har tilstrekkelig kompetanse til å kunne kvalitetssikre konsekvensutredninger, vil tilliten til utredningen og beslutningene som tas, bli styrket dersom det gjennomføres en uavhengig tredjekontroll, og ytterligere dersom utreder erklærer ansvar i tillegg. Dette gjelder særlig fordi statlige tiltak, for eksempel veiutbygging, jernbaneanlegg, kraftlinjer m.m., som vil innebære store arealinngrep med et stort konfliktpotensial. Da er det av stor betydning at de berørte aktørene kan slå seg til ro med at det foreligger mekanismer som sikrer kontroll og kvalitetssikring.

1.4.3 Utreder og konsulenter

I de fleste tilfeller bruker både private og offentlige aktører eksterne leverandører til å gjennomføre konsekvensutredningen. Det er en rekke selskaper og forskningsinstitusjoner som tilbyr konsekvensutredninger som kommersiell tjeneste. Dagens regler oppstiller i liten grad krav til hvilke kvalifikasjoner som kreves for å kunne gjennomføre konsekvensutredninger. KU-forskriften krever kun at den som foretar utredningen eller gjennomfører feltundersøkelser må ha «relevant faglig kompetanse», se § 17 tredje ledd.

Valg av leverandør vil bero på flere faktorer, slik som pris, gjennomføringstid, kompetanse, tidligere samarbeid, referanseprosjekter m.m. Ettersom det er tale om markedsstyrte mekanismer, vil tilbyderne konkurrere om å gi det beste tilbudet. For

HOLTH & WINGE

utredere vil det dermed være av sentral betydning at oppdragsgiver blir fornøyd med arbeidet som utføres. Og her ligger selve dilemmaet når det gjelder koblingen mellom utbyggere og utredere i et kommersielt marked: Vil utbygger bli tilfreds med en konsekvensutredning som viser svært store negative virkninger av at planen eller tiltaket blir realisert?

Selv om utredningsoppdrag ikke innebærer en resultatforpliktelse, vil det nok ligge en klar forventning mellom partene at konsekvensutredningen bidrar til at planen eller tiltaket lar seg realisere. Det betyr ikke nødvendigvis at utreder vil gi uriktig informasjon, men handler snarere om *hvordan* informasjonen fremstilles. Konsekvensutredninger skal analysere og vurdere subjektive forhold, for eksempel skal verdien av naturmangfold som blir berørt vurderes og potensielle skadevirkninger av arealbruksendringer beskrives. Dermed er det en viss risiko for at konsekvensutredningens innhold fremstilles på en måte som bygger opp om utbyggers ønsker og behov.

Private aktører kan i tillegg engasjere andre konsulenter til å bistå med søknaden eller planforslaget. Mens utredere har ekspertise på konsekvensutredninger, herunder naturkartlegging og feltarbeid, er konsulentenes oppgave som regel å prosjektere forslaget i tråd med forslagsstillers ønsker. I så måte kan det argumenteres for at det går, eller burde gå, et tydelig skille mellom disse to rollene. Mens utreder i prinsippet kan gjennomføre sitt oppdrag mer eller mindre uavhengig av forslagsstiller, er konsulentens oppdrag å hjelpe forslagsstiller med å finne løsninger som gir størst mulig gevinstrealisering. Dagens regler skiller imidlertid ikke mellom utredere, konsulenter og forslagsstiller. Dermed får man tilfeller hvor det er samme aktør som både er utreder og konsulent. Med dette blandes rollene, og tilliten til en objektiv utredning svekkes. Å innføre et tydeligere skille mellom den som skal gjennomføre konsekvensutredningen og konsulentene som skal bistå med prosjektrealiseringen, er etter vår mening et sentralt virkemiddel for å styrke tilliten til systemet.

1.4.4 Ansvarlig myndighet

Hvem som er ansvarlig myndighet, beror på hva slags plan eller tiltak som utløser krav om konsekvensutredning. I KU-forskriften er ansvarlig myndighet knyttet til de ulike tiltakene listet opp i vedlegg I og II. De fleste tiltak behandles gjennom kommunale arealplaner, hvor kommunene er ansvarlig myndighet. Tiltak som behandles etter sektorlovgivningen, for eksempel energitiltak, mineralutvinning, akvakultur, skogbruk m.m. hører inn under fylkeskommunen, statsforvalter eller sektormyndigheter.

Det er ansvarlig myndighet som har ansvaret for at konsekvensutredningene oppfyller de lov- og forskriftsatte krav, se KU-forskriften § 27. I dette ligger en plikt til å undersøke om konsekvensutredningen er fullstendig, og at den gir tilstrekkelig informasjon til at det kan treffes et forsvarlig vedtak. Dersom ansvarlig myndighet vurderer at en utredning ikke tilfredsstillt kravene i forskriften, skal det gjennomføres tilleggsutredninger. Det er alltid forvaltningen som har det endelige ansvaret for at konsekvensutredningen gir et forsvarlig beslutningsgrunnlag, jf. forvaltningsloven § 17 og § 37.

HOLTH & WINGE

I de fleste saker med krav om konsekvensutredning, er det kommunene som er ansvarlig myndighet. Som nevnt har mange kommuner, og særlig små kommuner, verken ressurser eller kompetanse til å foreta en kvalitetssikring av konsekvensutredninger. Dermed blir kontrollen avgrenset til å påpeke eventuelle åpenbare feil eller mangler. Dette er forhold som underbygger behovet for uavhengige utredninger og kontroll.

Statlige etater har nok bedre forutsetninger for å kunne gjennomføre en forsvarlig kvalitetssikring av konsekvensutredninger. Samtidig er også statlige aktører underlagt tidspress, og vil ofte ha en omfattende saksportefølje. Multiconsults undersøkelse av kvaliteten på konsekvensutredninger gjaldt vindkraftprosjekter, hvor det er NVE som er ansvarlig myndighet. Dette tyder på at det også her er behov for en uavhengig tredjepartskontroll og for mekanismer som sikrer uavhengighet mellom utredere og utbyggere.

1.4.5 Høringsinstanser

Både forslag til plan- og utredningsprogram, og selve konsekvensutredningen, underlegges bred høring. Dette er en form for tredjepartskontroll, ved at aktører som står utenfor prosjektet gis mulighet til å foreta en kvalitetssikring og eventuelt påpeke feil eller mangler. Berørte myndigheter har også mulighet til å fremme innsigelse til kommunale arealplaner. Samtidig er dette et sårbart system for kontroll. For det første er høringsfristen begrenset, normalt til seks uker. For det andre forutsetter systemet at høringsinstansene har kapasitet og kompetanse til å kontrollere konsekvensutredningene. I så måte vil nok også høringsaktører kunne få større tillit til utredningssystemet dersom konsekvensutredningene er utarbeidet på nøytralt grunnlag, og at de har vært, eller vil bli, gjenstand for en særskilt tredjepartskontroll.

2. Ansvarsrettssystemet og uavhengig kontroll i byggesaker

2.1 Innledning

Arealforvaltningsretten er i stor grad basert på tillit. Forvaltningen skal ha tillit til at private aktører fremstiller saksopplysninger på korrekt vis, og berørte aktører skal ha tillit til at forvaltningen treffer beslutninger på et objektivt grunnlag. Som vi har sett over, er imidlertid systemet sårbart ettersom den aktøren som skal fremstille sakens opplysninger også har interesser i sakens utfall. I arealforvaltningsretten finnes det få regler om uavhengig kontroll med slike prosesser. Et viktig unntak er plan- og bygningslovens byggesaksregime. Selv om en stor del av prosjekteringen og gjennomføringen av byggeprosjekter er overlatt til private aktører, er det innført særskilte regler som skal sikre både ansvar og uavhengig kontroll.

I denne delen av utredningen gjør vi i korte trekk rede for sentrale deler av ansvarsrettssystemet og kravene til uavhengig kontroll i byggesaker. Hensikten er å legge grunnlaget for å diskutere hvorvidt, og eventuelt i hvilken utstrekning, de særskilte ansvars- og kontrollreglene kan overføres til reglene om konsekvensutredninger. Vi går ikke i detalj på alle prosesser, dokumentasjonskrav m.m. som gjelder ved behandling av byggesaker, da disse ikke uten videre vil være direkte overførbare til konsekvensutredninger. Avslutningsvis i kapittelet kommer vi inn på noen innvendinger som har vært reist til ansvarsrettssystemets innretning.

2.2 Ansvarsrettssystemet i byggesaker

2.2.1 Krav til ansvarlige foretak

Plan- og bygningslovens byggesaksdel omfatter både et ansvarsrettssystem og et kontrollregime i byggesaker. Ansvarsrettssystemet er regulert i lovens kapittel 23. Systemet innebærer at foretakene skal innestå direkte overfor bygningsmyndighetene for at gjeldende krav i lov og forskrift er oppfylt. Dette betyr at ansvaret for oppfyllelse av kravene faktisk ligger hos de som er nærmest til å sikre at det ikke oppstår feil og mangler. Det fremgår av forarbeidene at ansvar forutsetter både rolleforståelse og kompetanse, og at ansvar er basert på tillit.⁶

Utgangspunktet er at det er tiltakshaver, som er den person eller foretak som et tiltak utføres på vegne av, som er ansvarlig for at tiltaket oppføres i tråd med plan- og bygningsloven og tilhørende forskrifter, se pbl. § 23-1 første ledd og § 23-2. I praksis er det slik at tiltakshaver i svært mange tilfeller har plikt til å overføre sitt ansvar til ansvarlige foretak etter pbl. § 23-1 andre og tredje ledd. Dette skyldes at lovens

⁶ Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) side 121.

HOLTH & WINGE

hovedregel i pbl. § 20-3 er at søknadspliktige tiltak skal forestås av ansvarlige foretak, med mindre det er gjort unntak fra dette i § 20-4 til § 20-8.

Ansvarlige foretak omfatter ansvarlig søker, ansvarlig prosjekterende, ansvarlig utførende og ansvarlig kontrollerende. Innenfor hvert av områdene kan det være flere ansvarlige foretak, for eksempel ansvarlig prosjekterende for konstruksjon og ansvarlig prosjekterende for brannkonsept, eller ansvarlig kontrollerende for prosjektering og ansvarlig kontrollerende for utførelse.

Ansvarlig søker er tiltakshavers representant overfor kommunen. Søker er blant annet ansvarlig for at byggesøknaden inneholder alle nødvendige opplysninger, for at ansvarsområdene for de ansvarlige foretakene er identifisert og avklart, og for at erklæringer om ansvarsrett er sendt inn til kommunen. Ansvarlig søkers ansvar er definert i pbl. § 23-4 og byggesaksforskriften (SAK10) § 12-2.

Ansvarlig prosjekterende er ansvarlig for at tiltaket prosjekteres i tråd med bestemmelser og tillatelser etter plan- og bygningsloven. Ansvarlig prosjekterendes ansvar er definert i pbl. § 23-5 og SAK10 § 12-3.

Ansvarlig utførende er ansvarlig for at tiltaket utføres på grunnlag av og i samsvar med prosjekteringen, og i samsvar med krav eller tillatelser etter plan- og bygningsloven. Ansvarlig utførendes ansvar er definert i pbl. § 23-6 og SAK10 § 12-4.

Ansvarlig kontrollerende for prosjekteringen har ansvar for å kontrollere at prosjekteringsgrunnlaget og de prosjekterte løsningene er dokumentert og i samsvar med krav og tillatelser etter plan- og bygningsloven. Ansvarlig kontrollerende for utførelsen har ansvar for å kontrollere at det foreligger tilstrekkelig prosjektert grunnlag for utførelsen, at utførelsen er dokumentert å være i samsvar med krav og tillatelser etter plan- og bygningsloven, og at utførelsen er i samsvar med prosjekteringsgrunnlaget. Ansvarlig kontrollerendes ansvar er definert i pbl. § 23-7 og SAK10 § 12-5. Lovbestemmelsen stiller et særlig krav om at ansvarlig kontrollerende skal være *uavhengig* av det foretaket som utfører arbeidet som kontrolleres. Vi gjør rede for kravet til uavhengighet i punkt 2.3.

For alle ansvarlige foretak stilles det krav til kvalifikasjoner, pålitelighet og dugelighet, se pbl. § 23-3 første ledd og § 23-8. Kravene er utdypet i byggesaksforskriftens tredje del, kapittel 9 til 11, som alle omhandler ulike forhold om kvalifikasjoner og ansvar. Det er en forutsetning for å erklære ansvar at disse kravene er oppfylt.

Byggesaksforskriften kapittel 9 stiller generelle krav til foretak og om inndeling i tiltaksklasser etter byggetiltakets kompleksitet, vanskelighetsgrad og mulige konsekvenser av eventuelle mangler og feil, som igjen får betydning for hvilken kompetanse det ansvarlige foretaket må ha. Det er foretak, etater og andre offentlige organer som kan erklære ansvarsrett i byggesaker, se SAK10 § 9-2. Kapittel 10 inneholder krav om foretakenes kvalitetssikring, mens kapittel 11 stiller krav til foretakenes utdanning og praksis. Kravene til utdanning og praksis varierer ut fra hvilken rolle foretaket skal påta seg, og hvilken tiltaksklasse oppgavene faller inn under. Foretakene

må oppfylle kravene for å kunne påta seg/erklære ansvar i en byggesak. Kvalifikasjonskravene er knyttet til foretakene, og ikke til den eller de som rent faktisk utfører oppgavene på foretakets vegne. Dette har vært kritisert blant annet av Byggkvalitetutvalget, som mente at det heller bør stilles krav til kompetanse hos de personene som faktisk skal utføre oppgavene.⁷

Foretak kan søke om sentral godkjenning for ansvarsrett etter pbl. kapittel 22 og SAK10 kapittel 13. Det er direktoratet for byggkvalitet som administrerer denne ordningen, se SAK10 § 13-1. Sentral godkjenning er en vurdering av foretakenes kvalifikasjoner opp mot kravene som følger av SAK10 kapittel 9 til 11.⁸ Sentral godkjenning vil tydeliggjøre for kommunen at foretaket oppfyller kravene for å erklære ansvar innenfor et gitt område, slik at det blant annet er mindre grunn for kommunen til å bruke ressurser på å føre tilsyn med foretakets kvalifikasjoner. Ordningen med sentral godkjenning er frivillig, se SAK10 § 9-1 andre ledd, og er ikke et krav for å kunne erklære ansvar i en byggesak.

2.2.2 Omfang av ansvaret og konsekvenser av mislighold

Foretakene påtar seg ansvar i en byggesak ved at det sendes inn signert erklæring om ansvar til kommunen, se pbl. § 23-3 andre ledd. Erklæringen skal sendes inn enten sammen med søknaden om tiltaket, eller senest før foretaket starter arbeidet. Det er normalt ansvarlig søker som sender inn erklæringene, men ansvarlig foretak kan eventuelt selv sende erklæringen til kommunen, med kopi til ansvarlig søker, se SAK10 § 5-1 første ledd. Når prosjekterende og utførende foretak er ferdige med sitt arbeid, leverer de samsvarserklæring til ansvarlig søker hvor de bekrefter at arbeidene er i tråd med regelverket, mens kontrollerende leverer kontrollerklæring.

Når et foretak erklærer ansvarsrett, innebærer dette at det har ansvar overfor bygningsmyndighetene for at plan- og bygningslovgivningens krav er oppfylt og dokumentert for det ansvarsområdet det har påtatt seg i erklæringen, se pbl. § 23-3 andre ledd. Foretaket er da ansvarlig for at de oppgavene det har ansvar for i den konkrete byggesaken, blir gjennomført i samsvar med krav i plan- og bygningsloven, forskrifter, arealplaner og byggetillatelsen. SAK10 kapittel 12 regulerer hvilke oppgaver som er omfattet av foretakenes ansvar. Foretakets ansvar omfatter også underleverandørers arbeid, med mindre underleverandøren selv har erklært ansvar. Gjennom å erklære ansvar, bekrefter foretaket også at det oppfyller de kravene som stilles til kvalitetssikringsrutiner og kvalifikasjoner i SAK10 kapittel 10 og 11.

Der et foretak har påtatt seg ansvar, og det oppstår feil eller mangler som kan spores tilbake til foretakets ansvarsområde, kan kommunen følge dette opp direkte med foretaket. Kommunen er ikke nødt til å gå via tiltakshaver som har engasjert foretaket. Det må likevel understrekes at kommunen kan velge å henvende seg til tiltakshaver og rette eventuelle oppfølgingskrav til vedkommende, ettersom det er tiltakshaver som til syvende og sist er ansvarlig for tiltaket, jf. pbl. § 23-1 første ledd.

⁷ Rapport fra Byggkvalitetutvalget: *Forsvarlig byggkvalitet* (2020) side 83

⁸ [Hva er sentral godkjenning? - Direktoratet for byggkvalitet \(dibk.no\)](https://dibk.no/om-oss/hva-er-sentral-godkjenning/)

HOLTH & WINGE

Kommunen har ulike virkemidler for å følge opp eventuelle overtredelser eller manglende kvalifikasjoner. For det første følger det av pbl. § 23-3 tredje og fjerde ledd at:

Kommunen skal treffe vedtak om å frata foretak ansvarsrett ved alvorlige overtredelser av bestemmelser eller tillatelser gitt i eller i medhold av denne lov, eller dersom den finner at ansvarlig foretak ikke fyller de krav som stilles til kvalifikasjoner, pålitelighet og dugelighet. Før det treffes slikt vedtak, skal foretaket gis varsel med frist til å uttale seg. Dersom kommunen finner det nødvendig, kan den straks sette ansvarsretten ut av kraft inntil saken er endelig avgjort.

Når særlig formildende hensyn gjør seg gjeldende, kan kommunen likevel unnlate å frata foretaket ansvarsretten. Ved mindre alvorlige overtredelser kan det gis advarsel.

Saksbehandling ved vedtak om fratakelse av ansvarsrett er utdypet i SAK10 § 6-9. Her fremgår det blant annet av fjerde ledd at foretaket ikke kan erklære ansvar på nytt i det samme tiltaket før det har dokumentert at vilkårene for å erklære ansvar er oppfylt. Når et foretak fratras ansvarsretten i en sak, innebærer det at tiltakshaver må sørge for å få på plass et nytt ansvarlig foretak for det aktuelle ansvaret, jf. SAK10 § 12-1 første ledd. Fratakelse av ansvarsrett knytter seg kun til den enkelte byggesaken, og gjelder ikke generelt for alle saker foretaket har erklært ansvar i. Fratakelse av ansvarsrett i én sak, vil imidlertid gi kommunen grunn til å følge opp foretaket i andre saker, og eventuelt frata ansvarsretten der også, dersom det er grunnlag for det.

Hvis kommunen fratar foretaket ansvarsretten, eller eventuelt gir en advarsel, skal den også informere den sentrale godkjenningsordningen hos direktoratet for byggkvalitet, se pbl. § 23-3 femte ledd. Dersom foretaket har sentral godkjenning, og det foreligger alvorlige eller gjentatte overtredelser av bestemmelser eller tillatelser gitt i eller i medhold av plan- og bygningsloven, skal direktoratet trekke godkjenningen tilbake etter reglene i pbl. § 22-2 og SAK10 § 13-6. En tilbaketrekking av sentral godkjenning vil i seg selv likevel ikke forhindre at foretaket kan erklære ansvar i enkeltsaker, fordi sentral godkjenning som tidligere nevnt er en frivillig ordning, og ikke en forutsetning for å erklære ansvar.

Kommunen har også mulighet til å følge opp overtredelser som foretaket har ansvar for, gjennom bestemmelsene i plan- og bygningsloven kapittel 32. Et foretak vil for eksempel kunne gis pålegg om retting etter pbl. § 32-3, eventuelt også tvangsmulkt etter pbl. § 32-5 for å få pålegget gjennomført. Et annet alternativ er overtredelsesgebyr etter pbl. § 32-8. Oppfølging etter kapittel 32 kan være som alternativ til fratakelse av ansvarsrett, eller i tillegg til dette.

2.3 Kravet om uavhengighet for kontrollerende foretak i byggesaker

Rollen som ansvarlig kontrollerende i byggesaker er som tidligere nevnt regulert i pbl. § 23-7. Bestemmelsen hadde ingen klar parallell i plan- og bygningsloven av 1985, og var slik sett ny i dagens lov. Den videreførte likevel prinsipper fra tidligere lov og forskrift om at kommunen skulle påse at det ble utført nødvendig kontroll, enten gjennom

HOLTH & WINGE

dokumentert egenkontroll eller av uavhengig kontrollforetak. Av forarbeidene til dagens lov kommer det frem at dette tidligere systemet nok ikke fungerte etter sin hensikt, og at det var manglende kontroll i byggesakene og dermed også manglende kvalitet i byggetiltakene. Forarbeidene sier at:

Kvaliteten på byggverkene er ikke blitt vesentlig bedre, og byggskaedomfanget synes fortsatt å være høyt. Det er derfor behov for å se på kontrollsystemet på nytt, spesielt på bakgrunn av omfanget av byggfeil og byggskaeder. Innenfor plan- og bygningslovgivningen er det særlig kontroll og tilsyn som framheves som viktige for å redusere omfanget av byggskaeder og byggfeil. Det er behov for å supplere foretakenes kvalitetssikring med større grad av uavhengig kontroll for å sikre gode byggeprosesser og kvalitet i det ferdige bygg.⁹

Det ble dermed vedtatt en egen bestemmelse om ansvarlig kontrollerende foretak. Uavhengig kontroll er nå den gjeldende kontrollformen i byggesaker. Den tidligere egenkontrollen har bortfalt som selvstendig kontrollform, og er «bakt inn» i krav til foretakenes egen kvalitetssikring etter SAK10 kapittel 10. Opprinnelig ble det vedtatt et krav om at uavhengig kontrollerende foretak måtte ha sentral godkjenning. Kravet trådte imidlertid aldri i kraft, og ble fjernet ved lovendringer gjort i 2014, fordi det ble ansett å være i strid med EØS-avtalen.¹⁰

Et sentralt moment tilknyttet kontrollen, er at det kontrollerende foretaket skal være *uavhengig* av det foretaket som utfører arbeidet som kontrolleres. Dette kravet er uttrykkelig fastslått i pbl. § 23-7 første ledd og er begrunnet med at kontrollen må være uavhengig for å være effektiv og troverdig.¹¹ Kontrollerende foretak skal bekrefte sin uavhengighet i erklæringen om ansvarsrett som sendes inn til kommunen.

Loven sier ikke noe nærmere om hva som ligger i kravet om uavhengighet, men innholdet i kravet er presisert i SAK10 § 14-1. Ansvarlig kontrollerende foretak må for det første være en annen juridisk enhet enn det prosjekterende eller utførende foretaket som har stått for arbeidet som kontrolleres, se SAK10 § 14-1 første ledd. Kontrollerende foretak må dermed ha et annet organisasjonsnummer enn kontrollert foretak.¹² Det sier seg selv at kontrollerende foretak ikke kan kontrollere arbeid det selv har gjort som prosjekterende eller utførende foretak.

Videre skal kontrollerende foretak ikke ha personlig eller økonomisk tilknytning til det foretaket som står for arbeidet som kontrolleres, som kan påvirke kontrollen, se SAK10 § 14-1 andre ledd. Direktoratet for byggkvalitet legger til grunn at vurderingen av hvilken tilknytning mellom foretak eller personer som eventuelt går ut over uavhengigheten, er skjønnsmessig, og at vurderingen i hovedsak er overlatt til foretakene selv.¹³

⁹ Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) side 139

¹⁰ Prop. 99 L (2013-2014) side 64

¹¹ Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) side 151

¹² Direktoratet for byggkvalitet, [Temaveileder uavhengig kontroll](#), punkt 9.1

¹³ Se veiledning til § 14-1 andre ledd på DiBKs nettsider: [§ 14-1. Krav til uavhengighet for kontrollerende foretak - Direktoratet for byggkvalitet \(dibk.no\)](#)

Det vesentlige er at det ikke foreligger bindinger mellom kontrollerende og kontrollert foretak som kan *påvirke* kontrollen, slik at man ikke kan ha tillit til kontrollens resultat. Det er i praksis lagt til grunn at dette ikke bare omfatter foretakene som sådan, men at kontrollforetaket også må påse at individuelle forhold hos ansatte eller innleide i foretaket, ikke kommer i konflikt med kravet til uavhengighet.¹⁴ Kravet om uavhengighet gjelder altså om tilknytningen mellom kontrollerende foretak og foretaket som skal kontrolleres, rent faktisk kan påvirke kontrollen. Dette betyr at det likevel kan foreligge en tilknytning mellom foretakene, så lenge denne faktisk ikke kan påvirke kontrollens resultat. Direktoratet for byggkvalitet skriver i sin temaveileder om uavhengig kontroll at:

Så lenge en kan innstå for at kontrollen vil være uavhengig, kan det være ulike relasjoner mellom kontrollør og foretak som blir kontrollert. I praksis vil spørsmålet om uavhengighet også avhenge av graden av skjønsmessige vurderinger i kontrollarbeidet. Kontroll kan skje på grunnlag av objektive kriterier og definerte målemetoder. I slike tilfeller vil det ikke foreligge avgjørende personlig skjønn og kravene til uavhengighet vil kunne praktiseres mer lempelig. Måling av lufttetthet er et slikt eksempel på kontrollområde med objektive kriterier og definert målemetode.¹⁵

Det er viktig å merke seg at kravet angående tilknytning i forskriften bare gjelder mellom det kontrollerende foretaket og de foretakene som får sitt arbeid kontrollert. SAK10 § 14-1 andre ledd andre punktum viser til at dette «gjelder i forhold til de foretak som prosjekterer eller utfører arbeidet som skal kontrolleres.» Det er ikke krav om at kontrollerende foretak også må være uavhengig av andre foretak som er involvert i saken. Regelverket utelukker heller ikke at ansvarlig kontrollerende kan ha andre roller i den samme byggesaken. Det kontrollerende foretaket kan dermed også ha rolle som ansvarlig søker, eller være ansvarlig prosjekterende eller utførende av andre forhold i det aktuelle tilfellet, så lenge det ikke er for de arbeidene som skal kontrolleres.

Regelverket krever ikke at det skal foreligge en fullstendig uavhengighet mellom ansvarlig kontrollerende og *tiltakshaver*. Tiltakshaver har ansvar for å engasjere foretakene som skal stå for de ulike arbeidene i et byggetiltak, og som betaler foretakene for det arbeidet de gjør. Det vil dermed alltid være en viss økonomisk tilknytning mellom tiltakshaver og kontrollerende foretak.

2.4 I hvilke tilfeller det er krav om uavhengig kontroll i byggesaker

2.4.1 Innledning

Kvalitetssikring og kontroll med prosjektering og utførelse av tiltak er regulert i plan- og bygningsloven kapittel 24. Den kvalitetssikringen prosjekterende og utførende foretak selv skal ha, samt krav om uavhengig kontroll følger av pbl. § 24-1. Hvordan den uavhengige kontrollen skal gjennomføres, er regulert i pbl. § 24-2.

¹⁴ Direktoratet for byggkvalitet, [Temaveileder uavhengig kontroll](#), punkt 9.3.

¹⁵ Direktoratet for byggkvalitet, [Temaveileder uavhengig kontroll](#), punkt 9.2.

HOLTH & WINGE

Det må bemerkes at krav til kontroll som hovedregel gjelder uavhengig av om tiltaket er søknadspliktig, se pbl. § 20-2 tredje ledd. Vi problematiserer her ikke kontroll av tiltak som er unntatt søknadsplikt, eller som kan forstås av tiltakshaver selv. Det sentrale er at der det ikke er ansvarlige foretak, er det tiltakshaver som har ansvaret for at det blir gjennomført kontroll i tråd med kravene.

Departementet kan etter pbl. § 24-1 tredje ledd også gi forskrift om uavhengig kontroll av særskilte områder ved fare eller andre samfunnsmessig viktige forhold. Slik forskrift er foreløpig ikke gitt, men det er laget rom for dette i SAK10 § 14-4.

Plan- og bygningsloven inneholder både krav om obligatorisk uavhengig kontroll og mulighet for kommunen til å kreve uavhengig kontroll etter en konkret vurdering. Vi ser nærmere på disse to sporene i det følgende.

2.4.2 Obligatorisk uavhengig kontroll

Utgangspunktet i byggesaker er at det alltid skal foretas uavhengig kontroll når «det foreligger viktige og kritiske områder og oppgaver», se pbl. § 24-1 første ledd bokstav a. Forarbeidene fastslår at dette dreier seg om områder med stor samfunnsmessig betydning, hyppig forekommende feil, tilfeller der feil vil ha store økonomiske eller miljømessige konsekvenser, o.l. Vann- og fuktskader, brannløsninger, statiske beregninger og miljømessige forhold er blant eksemplene som angis.¹⁶ Det er altså bare innenfor viktige områder at det er krav om obligatorisk uavhengig kontroll. Uavhengig kontroll av *alle* områder innenfor en byggesak ville bli svært tid- og kostnadskrevende.

Kravet om obligatorisk uavhengig kontroll er presisert i SAK10 §§ 14-2. Her fremgår det av første ledd at det alltid skal gjennomføres uavhengig kontroll av fuktsikring ved søknadspliktig bygging av våtrom i boliger, når dette arbeidet omfattes av plan- og bygningsloven § 20-1 første ledd bokstav a eller b, og med lufttetthet i nye boliger. Kravene gjelder også for fritidsboliger med mer enn én boenhet.

Videre skal det etter SAK10 § 14-2 andre ledd foretas uavhengig kontroll av enkelte spesielle områder i mer komplekse tiltak, plassert i tiltaksklasse 2 og 3, jf. SAK10 § 9-4. Områdene hvor det skal foretas uavhengig kontroll er:

- a) bygningsfysikk
- b) konstruksjonssikkerhet
- c) geoteknikk
- d) brannsikkerhet

For kontroll på disse fire områdene er det satt begrensninger for hvor mye kontrollen må omfatte. Eksempelvis er kontrollkravet for prosjektering innen geoteknikk begrenset til «kontroll av at det er gjort kvalifisert undersøkelse for å bestemme geoteknisk kategori og fastsettelse av pålitelighetsklasse», se SAK10 § 14-2 andre ledd bokstav c. I tillegg til begrensningene på hvert område, er det i SAK10 § 14-2 tredje ledd generelt fastslått at:

¹⁶ Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) side 332.

HOLTH & WINGE

Når prosjektering, utførelse og kvalitetssikring er gjennomført i samsvar med relevant, gjeldende Norsk Standard med kontrollanvisninger (eller likeverdig europeisk standard) begrenses kontrollkravet til kontroll av at standardens anvisninger er fulgt.

Det er dermed ikke alle forhold innenfor hvert av de utvalgte områdene i SAK10 § 14-2 som må kontrolleres, man har valgt ut de mest sentrale punktene.

Kommunen har mulighet til å gjøre helt eller delvis unntak fra krav om obligatorisk uavhengig kontroll, hvis kontroll er unødvendig for å sikre at tiltaket er i samsvar med tillatelser og regelverket, se SAK10 § 14-5. Dette unntaket gjelder i «særlige tilfeller».

2.4.3 Uavhengig kontroll når kommunen krever det

I tillegg til at det er krav om obligatorisk kontroll på enkelte områder, er kommunen gitt myndighet til å kreve uavhengig kontroll på andre områder enn de obligatoriske etter en konkret vurdering, se pbl. § 24-1 første ledd bokstav b. Et slikt krav vil være basert på skjønnsmessige kriterier og et behov for ytterligere kontroll ut fra kommunens vurderinger og kunnskap. Dette kan for eksempel være der kommunen har dårlig erfaring med et foretak som har erklært ansvar i saken, eller det foreligger spesielle forhold i kommunen, som miljøforhold eller rasfare.¹⁷

Kommunens adgang til å kreve kontroll er utdypet i SAK10 § 14-3. Etter bestemmelsens første ledd kan kommunen kreve ytterligere uavhengig kontroll;

når det på grunnlag av planbestemmelser, forhåndskonferanse, søknadsbehandlingen eller ved tilsyn anses å foreligge forhold som gjør det nødvendig med kontroll for å sikre kvalitet i det ferdige byggverket.

Det fremgår her at det skal foreligge mer spesielle forhold som tilsier et behov for ekstra kontroll. I veiledningen til bestemmelsen på direktoratet for byggkvalitets nettside er det gitt eksempler på når et slikt krav kan være aktuelt. Det kan for eksempel være der det i søknadsbehandling eller ved tilsyn oppdages farlige grunnforhold eller at foretak misligholder sine ansvarsretter, eller at kommunen ønsker fokus på bestemte områder som brannsikkerhet, energikrav, mv.¹⁸ Direktoratet legger til grunn at et eventuelt krav om kontroll etter § 14-3 bør synliggjøres så tidlig som mulig, men at det selvfølgelig er adgang til å kreve kontroll på et hvilket som helst tidspunkt i løpet av byggesaken.

Et eventuelt krav om ekstra uavhengig kontroll er å anse som et enkeltvedtak som kan påklages. Dette kan innebære at kommunen må forhåndsvarsle tiltakshaver etter reglene i fvl. § 16 før det fattes vedtak om uavhengig kontroll.¹⁹

¹⁷ Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) side 332.

¹⁸ Se veiledning til § 14-3 første ledd på DiBKs nettsider: [§ 14-3. Krav om uavhengig kontroll etter kommunens vurdering - Direktoratet for byggkvalitet \(dibk.no\)](#)

¹⁹ Kommunal- og distriktsdepartementet, uttalelse av 29.05.2018: [§ 24-1 Departementet svarer på spørsmål om forhåndsvarsel av uavhengig kontroll etter SAK10 § 14-3 - regjeringen.no](#)

2.5 Tidspunktet for gjennomføring av uavhengig kontroll i byggesaker

Plan- og bygningsloven angir ikke faste tidspunkter for når kontrollen av de ulike delene av tiltaket skal gjennomføres, men fastslår i pbl. § 24-2 andre ledd at:

Kontroll skal gjennomføres på grunnlag av planer for gjennomføring av tiltaket, som også skal omfatte sluttkontroll. Omfang, detaljering og gjennomføring av kontrollen skal tilpasses arbeidets vanskelighet, risiko for og konsekvenser ved feil, og foretakenes pålitelighet og dugelighet.

Dokumentasjon for sluttkontroll skal foreligge ved søknad om ferdigattest, altså når tiltaket er ferdigstilt og saken skal avsluttes, se pbl. § 21-10 første ledd, men utover dette angis ikke nærmere tidspunkter. Det fremgår av forarbeidene at gjennomføringen av kontrollen, herunder omfang og intensitet, må tilpasses det enkelte byggetiltaket.²⁰ I direktoratet for byggkvalitets temaveileder for uavhengig kontroll, fastslås det blant annet at:

Gjennomføring av kontroll skal skje på et tidspunkt som er egnet for å avdekke eventuelle avvik. Kontrollen bør gjennomføres på et så tidlig tidspunkt som mulig, slik at eventuelle avvik kan rettes uten for store kostnader.²¹

Selv om regelverket ikke angir konkrete tidspunkter for gjennomføringen, er det opplagt at kontrollen må foretas på et tidspunkt hvor det faktisk er mulig å kontrollere det som skal kontrolleres, og det er mulighet til å få korrigert feil og mangler.

2.6 Kontrollerendes ansvar for avvik som avdekkes av kontrollen

Ansvarlig kontrollerende har ansvar for gjennomføring av kontrollen og å gi beskjed om eventuelle avdekkede avvik. Dette fremgår av SAK10 § 12-5 første ledd bokstav c og d som lyder:

c) å kontrollere at tiltaket er i overensstemmelse med krav gitt i eller med hjemmel i plan- og bygningsloven, og melde fra til de aktuelle ansvarlige foretak om avvik som avdekkes

d) melde fra til ansvarlig søker om avvik som ikke blir lukket av det ansvarlige foretak, og melde fra til kommunen dersom avvik ikke blir lukket i tiltaket

Kontrollerende skal altså informere de ansvarlige foretakene om eventuelle avvik, og gi beskjed til ansvarlig søker og eventuelt kommunen dersom avvikene ikke lukkes.

Kontrollerende har imidlertid ikke ansvar for avvikene i seg selv eller ansvar for at de faktisk blir rettet. Ansvarsforholdet mellom ansvarlig kontrollerende og foretakene som blir kontrollert, er regulert i § 12-5 andre ledd:

²⁰ Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) side 333

²¹ Direktoratet for byggkvalitet, [Temaveileder om uavhengig kontroll, punkt 4.1](#)

Ansvarlig kontrollerendes ansvar omfatter ikke ansvar for retting eller lukking av avvik. Kontrollerende har ikke ansvar for å avklare eventuell uenighet om valg av løsninger og dokumentasjon av disse.

Det er ansvarlig prosjekterende eller utførende som har ansvar for det arbeidet som faktisk er utført, og for at eventuelle feil blir rettet og avvik lukket. Så lenge kontrollerende utfører sine kontrolloppgaver og følger rutinene som er angitt i § 12-5, kan kontrollerende ikke holdes ansvarlig for at avvik ikke blir lukket.²²

2.7 Byggkvalitetutvalgets vurderinger av ansvarsrettssystemet

2.7.1 Innledning

Byggkvalitetutvalget ble oppnevnt av Kommunal- og moderniseringsdepartementet i 2018. Utvalgets mandat var å vurdere om dagens system med sentral godkjenning av foretak, erklæring om ansvarsrett, uavhengig kontroll og det foreslåtte seriøsregisteret for ROT-markedet bidrar til å oppfylle målsettingen om: (i) forsvarlig byggkvalitet, (ii) tydelig plassering av ansvar, (iii) kvalifiserte aktører og (iv) seriøse aktører.

Utvalget la 5. februar 2020 frem en omfattende rapport med flere anbefalinger.²³ Vi nevner her noen av anbefalingene som kan være relevante å ta i betraktning ved vurdering av muligheten for ansvarsrettssystem og uavhengig kontroll i forbindelse med konsekvensutredninger.

2.7.2 Anbefaling om avvikling av ansvarsrettssystemet

Byggkvalitetutvalget var av den oppfatning at ansvarsrettssystemet for byggesaker bidrar til uklarheter og ansvarspulverisering, fordi mange aktører må påta seg ansvar overfor myndighetene. Utvalget anbefalte at ansvarsrettssystemet avvikles, og at alt ansvar heller plasseres hos tiltakshaver, som selv må sørge for å knytte til seg profesjonelle aktører. Etter utvalgets oppfatning vil en entydig plassering av ansvaret hos tiltakshaver, gi tiltakshaver incitament til å sørge for å knytte til seg profesjonelle medhjelpere.²⁴

Forslaget om avvikling av ansvarsrettssystemet og innføring av rent tiltakshaveransvar ble utredet videre av direktoratet for byggkvalitet i 2021. Direktoratet konkluderte slik:

Direktoratets konklusjon er at en innføring av rent tiltakshaveransvar har usikre effekter. Forslaget vil bidra til å bevisstgjøre tiltakshaver om eget ansvar, men effekten for byggkvaliteten er usikker, blant annet fordi tiltakshaver vil få betydelige utfordringer med å hente inn nødvendig kompetanse. Det er lite sannsynlig at forslaget om rent tiltakshaveransvar er samfunnsøkonomisk lønnsomt uten avbøtende tiltak.

²² Se veiledning til § 12-5 på direktoratet for byggkvalitets nettsider: [§ 12-5. Ansvarlig kontrollerendes ansvar - Direktoratet for byggkvalitet \(dibk.no\)](#)

²³ Rapport fra Byggkvalitetutvalget: *Forsvarlig byggkvalitet* (2020)

²⁴ Rapport fra Byggkvalitetutvalget: *Forsvarlig byggkvalitet* (2020) side 75 flg.

HOLTH & WINGE

Vår anbefaling er at Byggkvalitetutvalgets forslag ikke bør gjennomføres før forslagene fra utvalget er grundigere utredet som en helhet og ytterligere utredninger sannsynliggjør at forslaget er betydelig bedre egnet til å sikre forsvarlig byggkvalitet enn dagens ansvarsrettssystem.²⁵

Hvordan utvalgets rapport og direktoratets påfølgende utredning om dette temaet følges opp videre, er så vidt vi vet ikke avklart.

2.7.3 Anbefaling om forsterket uavhengig kontroll

Byggkvalitetutvalget anbefalte at den uavhengige kontrollen i byggesaker burde forsterkes, blant annet med stedlig kontroll på byggeplass. Kontrolløren bør etter utvalgets syn ikke bare bekrefte at kontroll er gjennomført, men at også at det kontrollerte området tilfredsstillende kravene i byggt teknisk forskrift. Utvalget la til grunn at kontrollen fortsatt skal gjelde de mest samfunnskritiske og funksjonsbaserte byggt tekniske kravene, men at kontrollen bør målrettes, og kontrollmetodene baseres på sannsynlighet for og konsekvens av byggfeil.²⁶

Utvalgets anbefalinger om uavhengig kontroll ble videre utredet av Oslo Economics og Holth & Winge på vegne av Kommunal- og distriktsdepartementet. I rapporten støttes Byggkvalitetutvalgets anbefaling om økt ansvar til uavhengig kontrollør:

Vi anbefaler å øke ansvaret til uavhengig kontrollør ved å innføre et krav om at det ved bekreftelse på gjennomført kontroll også skal bekreftes at området som er kontrollert tilfredsstillende krav i byggt teknisk forskrift. Økt ansvar for uavhengig kontrollør vil styrke insentivene til å gjennomføre tilfredsstillende kontroll.²⁷

Kommunal- og distriktsdepartementet har gitt direktoratet for byggkvalitet i oppdrag å utrede utarbeide utkast til høringsnotat med forslag til lov- og/eller forskriftsendringer i systemet for tilsyn og uavhengig kontroll. Utkastet skal leveres 1. april 2025.²⁸

²⁵ Direktoratet for byggkvalitet, *Byggkvalitetutvalgets forslag til endring av regler om offentligrettslig ansvar* (2021) side 5.

²⁶ Rapport fra Byggkvalitetutvalget: *Forsvarlig byggkvalitet* (2020) side 90-91.

²⁷ Oslo Economics og Holth & Winge: *Tilsyn og uavhengig kontroll i plan- og bygningsloven* (2022) side 104.

²⁸ Tildelingsbrev 2024 – Direktoratet for byggkvalitet, side 4.

3. Forslag om uavhengig kontroll og uavhengig utreder ved konsekvensutredninger

3.1 Innledning

Vi har ovenfor sett på hvordan ansvar og uavhengig kontroll er regulert i byggesaksdelen i plan- og bygningsloven, samt hvilke hensyn disse reglene skal sikre. I det følgende skal vi se nærmere på om, og eventuelt i hvilken grad, deler av dette systemet kan overføres til bestemmelsene om konsekvensutredninger. Videre diskuterer vi om slike endringer vil kunne føre til bedre kvalitet på konsekvensutredningene og til å øke tilliten og troverdigheten til både utredningene og beslutningsprosessene.

Kapittelet tar for seg følgende spørsmål:

1. Kan det være hensiktsmessig å innføre et system med en rolle som uavhengig kontrollør, og at denne eventuelt må erklære ansvar overfor ansvarlig myndighet?
2. Kan det være hensiktsmessig å innføre et system med en rolle som uavhengig ansvarlig utreder, som erklærer ansvar overfor ansvarlig myndighet?

En eventuell innføring av krav om uavhengig kontroll og uavhengig utreder tilknyttet konsekvensutredninger er ikke ment å erstatte myndighetenes ansvar med konsekvensutredninger. Det er et grunnleggende prinsipp og krav i norsk rett at det er forvaltningen som har ansvaret for å sikre at myndighetsutøvelsen skjer på grunnlag av tilstrekkelig og korrekt informasjon, se blant annet fvl. § 17 og § 37. Dette ansvaret er fortsatt ment å ligge til forvaltningen. Uavhengig kontroll vil imidlertid bidra til å gjøre forvaltningen tryggere i de beslutningene som de har ansvar for å ta.

Det er ulikt behov for uavhengig kontroll og uavhengige utredere, alt etter hva som skal utredes, hvem som er forslagsstiller og hvem som er ansvarlig myndighet. Våre forslag vil i utgangspunktet kunne gjøres gjeldende for alle konsekvensutredninger, men vi vil likevel påstå at behovet er aller størst når det gjelder konsekvensutredninger ved privatinitierte reguleringsplaner. Som vi har påpekt i kapittel 1, vil de privatøkonomiske motivene bak forslaget, kombinert med kommunenes manglende kapasitet og kompetanse til å kvalitetssikre utredningene, innebære at det er her det oftest er grunn til å stille spørsmål ved utredningens troverdighet.

3.2 Forslag om uavhengig kontroll av konsekvensutredninger

3.2.1 Innledning

I dette punktet diskuterer vi muligheten for å innføre en ordning med uavhengig kontroll av konsekvensutredninger. Etter dagens rettsregler er det ansvarlig myndighet som skal påse at konsekvensutredninger oppfyller de rettslige kravene, og at utredningene er tilstrekkelige for å sikre et forsvarlig beslutningsgrunnlag. Ansvarlig myndighet har slik sett en viktig rolle når det gjelder kvalitet i konsekvensutredninger. Forslagene nedenfor

HOLTH & WINGE

er ment som *supplement* til den rollen som ansvarlig myndighet, og andre myndigheter, har i plan- og utredningsprosesser.

Kvalitetssikring og kontroll av konsekvensutredninger kan være en krevende oppgave for forvaltningen. Dette gjelder spesielt for kommunene, som kan mangle både ressurser og kompetanse til å kontrollere opplysningene som gis, både som ledd i utredningsprosessen, og i selve konsekvensutredningen. Dertil vil forvaltningen også kunne ha dobbeltroller i prosessen, enten ved at de selv er forslagsstiller og beslutningsmyndighet, eller ved at de både skal kontrollere saksopplysningene og gjennomføre vedtaket som et ledd i en politisk bestilling.

Hensikten med å innføre en ordning med uavhengig kontroll er todelt. For det første skal dette bidra til å øke kvaliteten på konsekvensutredninger, ved at eventuelle feil eller mangler ved utredningen fanges opp før forslaget blir behandlet av ansvarlig myndighet. I dette ligger også at ordningen kan virke skjerpende for utreder og utbygger, fordi disse vil være klar over at utredningen vil være gjenstand for ettersyn. For det andre vil ordningen kunne bidra til å øke tilliten både til utredningsprosessene og til beslutningssystemet som helhet. Det er vanskeligere å så tvil om utredningenes troverdighet dersom det er gjennomført en uavhengig kontroll. Uavhengig kontroll slik det drøftes her, vil være en ekstra kvalitetssikring av allerede utført arbeid. Kontrollen vil kunne avdekke mangler og svakheter ved vurderingene som tas og utredningene som er gjennomført, og dermed gi ansvarlig myndighet grunnlag for å kreve nye opplysninger eller tilleggsutredninger i saken.

Ordningen med uavhengig kontroll reiser flere spørsmål. Helt sentralt er hva en kontroll skal omfatte og på hvilke tidspunkter i prosessen kontrollen skal finne sted. Videre kan det diskuteres om et krav om uavhengig kontroll skal gjelde for alle typer konsekvensutredninger, eller om kontroll skal forbeholdes særskilte sakstyper eller temaområder. Disse spørsmålene henger tett sammen, og behandles derfor samlet i punkt 3.2.2.

For å sikre at kontrollen skjer på objektivt grunnlag, og for å unngå spekulasjoner om eventuelle bindinger, bør det stilles krav til uavhengighet mellom den kontrollerende og de øvrige aktørene i saken. Hvem som skal gjennomføre kontrollen, og hvilke krav som bør stilles til uavhengighet, drøftes nærmere i punkt 3.2.3.

Videre kan det diskuteres i hvilken grad den uavhengige kontrollerende skal kunne holdes ansvarlig for feil eller mangler i kontrollen. I punkt 3.2.4 diskuterer vi muligheten for å innføre en ordning hvor uavhengig kontrollerende erklærer ansvar overfor ansvarlig myndighet.

Innføring av et krav om uavhengig kontroll vil være et nytt element tilknyttet konsekvensutredninger, ved at en ny aktør gis en konkret rolle og et eventuelt ansvar i utredningsprosessen. Dette vil kunne innebære økt tidsbruk og økte kostnader. Samtidig vil slike merkostnader kunne la seg forsvare dersom dette fører til økt kvalitet på og tillit til utredningsgrunnlaget, samt til å redusere antall innsigelser og klager som begrunnes i

mangelfulle konsekvensutredninger. Dette er spørsmål som utredes nærmere i den samfunnsøkonomiske analysen i kapittel 4 nedenfor.

3.2.2 Hva som skal kontrolleres og når kontrollen skal finne sted

Et sentralt spørsmål er hva en uavhengig kontroll skal gå ut på, og hvor omfattende kontrollen skal være. Dette kan vanskelig besvares generelt, da det blant annet vil bero på hvilket tidspunkt i utredningsprosessen kontrollen skal finne sted.

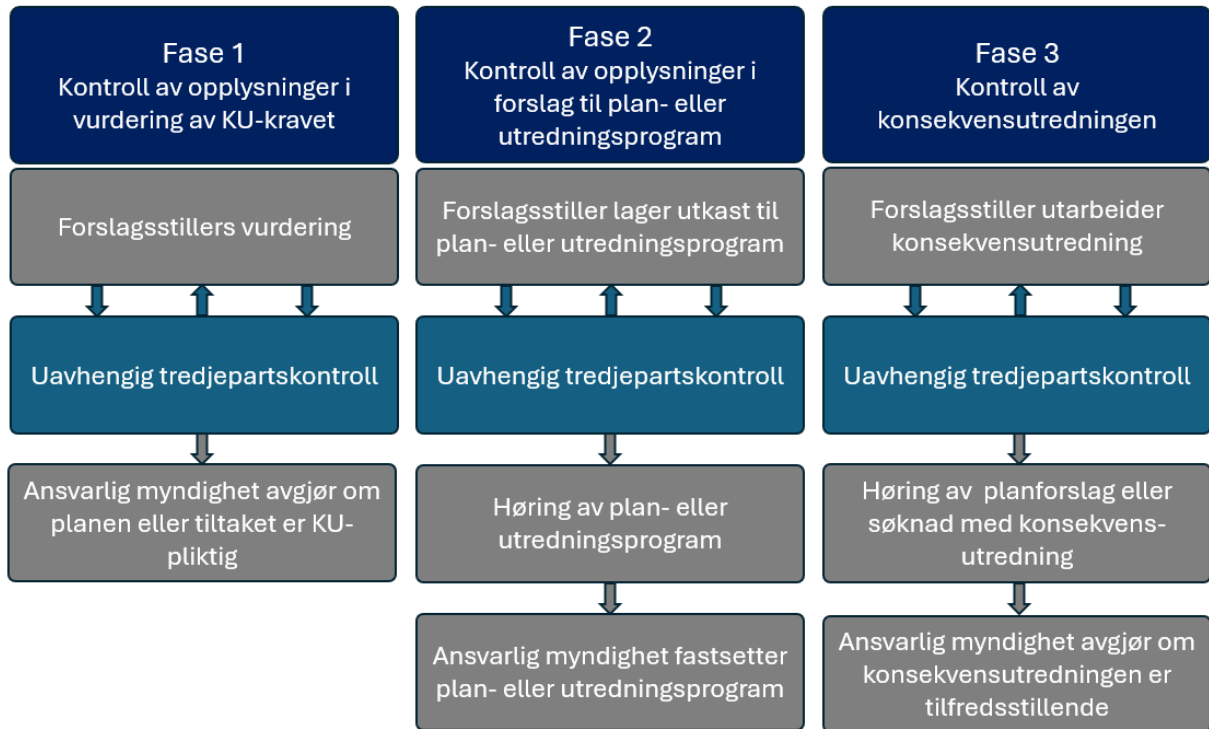
Det er tre stadier i konsekvensutredninger hvor det kan være behov for en uavhengig kontroll:

- For det første som en kvalitetssikring av opplysningene som legges til grunn når myndighetene skal ta stilling til om en plan eller et tiltak faller inn under reglene om konsekvensutredning.
- For det andre som en kvalitetssikring av forslaget til plan- eller utredningsprogram, før dette legges ut på høring.
- For det tredje en kontroll av innholdet i den utførte konsekvensutredningen.

Felles for alle tre stadiene er at de leder til såkalte prosessledende beslutninger, som verken forslagsstiller eller andre berørte aktører har mulighet til å påklage. Det er kun enkeltvedtak som kan påklages, og i vår sammenheng vil dette typisk være selve tillatelsen gitt etter sektorlover eller vedtakelsen av en reguleringsplan. Mangler eller feil ved de prosessledende beslutningene kan selvsagt anføres som en saksbehandlingsfeil dersom det senere klages på selve realitetsvedtaket. Da kan det imidlertid ha gått lang tid, og det blir en langt mer krevende å rette opp i feilen. Ved å innføre et krav om uavhengig kontroll både innledningsvis, underveis og avslutningsvis i utredningsprosessen, gis man mulighet til å fange opp og rette feil eller mangler på et tidligere stadium. Dette vil være til fordel for både forslagsstiller, ansvarlig myndighet og berørte aktører.

Figur 1 nedenfor er ment å illustrere når den uavhengige kontrollen kan finne sted for de tre fasene i en konsekvensutredning. Som figuren viser, går forslagene ut på at den uavhengige kontrollen skjer før saken sendes på høring og før den behandles av ansvarlig myndighet. Poenget er at forslagsstiller skal gis mulighet til å rette opp feil eller mangler i opplysningene som skal presenteres utad.

HOLTH & WINGE



Figur 1: Når den uavhengige kontrollen kan finne sted for de tre fasene i en konsekvensutredning.

Kontroll av opplysninger som skal avgjøre KU-plikten

Det første spørsmålet i tidligfasen i et prosjekt, er om planen eller tiltaket omfattes av kravet om konsekvensutredning. I mange tilfeller vil dette være enkelt å avklare. Det skal alltid gjennomføres konsekvensutredning for regionale planer og kommuneplanens arealdel når planene fastsetter rammen for ny arealbruk, se KU-forskriften § 6. Videre følger det av KU-forskriften § 6 og § 7 at planer eller tiltak som er listet opp i forskriftens vedlegg I, alltid skal konsekvensutredes. I slike saker følger plikten til konsekvensutredning direkte av forskriften, og det er dermed ikke rom for å utøve et skjønn med hensyn til om planen eller tiltaket skal konsekvensutredes eller ikke. Større utbyggingsprosjekter som behandles etter sektorlovgivningen vil i de aller fleste tilfeller kreve konsekvensutredning, slik som kraftlinjer, vindkraftanlegg, veier, mineralutvinning m.m. I slike tilfeller vil det ikke være behov for en uavhengig kontroll av opplysningene og vurderingene i saken, da kravet om konsekvensutredning følger direkte av forskriften.

Når det gjelder planer og tiltak som omfattes av oppstillingen i forskriftens vedlegg II, skal det foretas en konkret vurdering av om planen eller tiltaket vil kunne medføre vesentlige virkninger for miljø eller samfunn, se KU-forskriften § 8. Det er alltid ansvarlig myndighet som skal avgjøre dette, i form av en prosessledende beslutning. KU-forskriften § 10 oppstiller en rekke kriterier som ansvarlig myndighet skal ta stilling til for å avgjøre om planen eller tiltaket er KU-pliktig. Selv om beslutningen ikke kan påklages, skal den begrunnes, se KU-forskriften § 11 tredje ledd (planer) og § 12 fjerde ledd (sektortiltak).

Det er forslagsstiller som er ansvarlig for å frembringe relevant informasjon til ansvarlig myndighet, se KU-forskriften § 9. Bestemmelsen oppstiller ikke omfattende krav til hvilke

HOLTH & WINGE

opplysninger som skal fremlegges, og det vises til at det er tilstrekkelig å basere seg på kjent kunnskap. Samtidig oppstiller § 10 til dels detaljerte krav til den vurderingen ansvarlig myndighet skal foreta for å avgjøre om planen eller tiltaket kan medføre vesentlige virkninger. Dermed må det foreligge en del opplysninger for at ansvarlig myndighet skal kunne treffe beslutningen om KU-plikt på et forsvarlig kunnskapsgrunnlag. Det sentrale spørsmålet i vår sammenheng, er om det er behov for en uavhengig kontroll av de opplysninger forslagsstiller gir på dette stadiet i saksgangen.

Ettersom konsekvensutredning er en merkostnad i et prosjekt, vil det alltid være en viss risiko for at forslagsstiller gir en uriktig eller skjev fremstilling av faktum på dette stadiet av saken. Dette gjelder både der private aktører fremmer forslaget, og der planen eller tiltaket er initiert av forvaltningen selv. Forslagsstiller vil kanskje argumentere for at det planlagte tiltaket vil ha minimale negative konsekvenser, og at det dermed ikke er krav om konsekvensutredning.

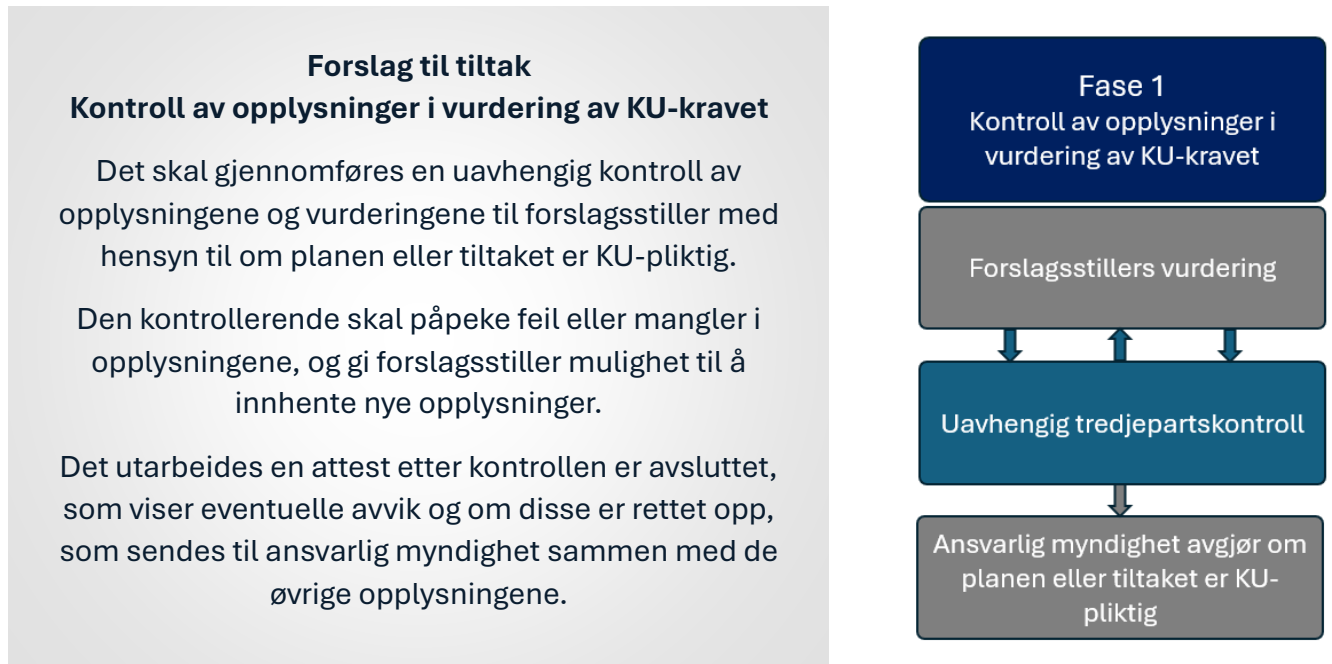
For å sikre at beslutningen om KU-plikt skjer på grunnlag av tilstrekkelig og korrekt informasjon, samt at den treffes på objektivt grunnlag, kan det argumenteres for et behov for uavhengig kontroll av opplysningene som gis. Et annet poeng er at spørsmålet om en plan eller et tiltak skal underlegges konsekvensutredning, er av stor betydning for den videre saksgangen. Det er selvsagt uheldig for forslagsstiller dersom hele prosessen må begynne på nytt, ved at det i en eventuell klagesak blir konkludert med at planen eller tiltaket skulle vært underlagt en konsekvensutredning. Dette taler også for å innføre en ordning som kan sikre at eventuelle feil eller mangler fanges opp på et så tidlig stadium av saken som mulig.

Den uavhengig kontrollerende bør etter vårt syn foreta en selvstendig vurdering av de opplysningene forslagsstiller gir, som danner grunnlaget for å avgjøre om planen eller tiltaket er konsekvensutredningspliktig. Kontrollen bør være klart definert og avgrenset til temaene i KU-forskriften § 9 bokstav a til d. Det trenger ikke være tale om en omfattende kontroll, men en sjekk av at forslagsstiller bygger sin vurdering på oppdatert kunnskap og at opplysningene som gis vil være tilstrekkelig for at ansvarlig myndighet kan foreta en forsvarlig vurdering av kriteriene i § 10.

Dersom den kontrollerende finner at opplysningene ikke er tilstrekkelige for å kunne ta stilling til om planen eller tiltaket skal konsekvensutredes, bør forslagsstiller gis mulighet til å innhente ny informasjon. Kontrollen bør etter dette kunne ut i en attest som sendes til ansvarlig myndighet sammen med opplysningene som er påkrevd etter § 9 bokstav a til d. Ved privatinitierte reguleringsplaner vil dette kunne følge med et planinitiativ, slik at opplysningene, så langt det lar seg gjøre å ta stilling på dette stadiet, foreligger før oppstartsmøte, jf. KU-forskriften § 9 første ledd første punktum. For tiltak etter sektorlovgivningen, må dokumentasjonen foreligge senest sammen med søknaden, se KU-forskriften § 9 første ledd andre punktum.

Etter vår vurdering bør et slikt tiltak gjøres obligatorisk for alle planer eller tiltak som omfattes av KU-forskriften vedlegg II. Dette vil kunne virke skjerpene for forslagsstillers forundersøkelser av mulige konsekvenser, og føre til at beslutningen treffes på korrekt og

forsvarlig grunnlag. Tillitshensyn tilsier også at kravet bør gjøres gjeldende både for kommunale arealplaner og for tiltak som behandles etter sektorlovgivningen.



Figur 2: Forslag om kontroll av opplysninger til vurdering av KU-kravet.

Kontroll av opplysninger i forslag til plan- eller utredningsprogrammet

For planer og tiltak nevnt i KU-forskriften § 6 er det et krav om utarbeidelse av planprogram eller melding med forslag til utredningsprogram. Dette er et dokument som blant annet skal beskrive planen eller tiltaket og hva som skal være gjenstand for utredning, herunder hvilke alternativer som skal inngå i utredningen, se KU-forskriften § 14.

Det er forslagsstiller som skal utarbeide forslag til plan- eller utredningsprogram. Ved at forslaget legges på høring, kan også andre myndigheter og berørte aktører gi innspill og påpeke eventuelle svakheter ved programmet, se KU-forskriften § 15. Etter høringsrunden skal ansvarlig myndighet fastsette endelig plan- eller utredningsprogram, se § 16. Også dette skjer i form av en prosessledende beslutning.

Dette viser at det er lagt opp til en nokså grundig vurdering og kontroll av programmet som skal dannet grunnlaget for konsekvensutredningen, både ved at forslaget til plan- og utredningsprogram sendes på høring og at det vurderes og stadfestes av ansvarlig myndighet. Spørsmålet er dermed om det vil være behov for en uavhengig kontroll av forslaget til plan- eller utredningsprogram.

Et hensyn som taler for å innføre et krav om uavhengig kontroll, er at det alltid er en fare for at både høringsaktørene og ansvarlig myndighet ikke har kompetanse eller kapasitet til å foreta en kvalitetskontroll av de opplysningene forslagsstiller gir i forslaget til plan-

eller utredningsprogram. En uavhengig kontrollerende kan foreta en mer grundig kontroll av det planlagte utredningsarbeidet, for eksempel ved å sjekke om plan- eller utredningsprogrammet har fanget opp alle relevante utredningstemaer og at utredningen omfatter alle relevante og realistiske alternativer. Kontrollen kan også gå ut på å undersøke at alle relevante utredningstemaer som gjør seg gjeldende i saken er dekket, og at det er gitt en tilstrekkelig beskrivelse av hvor, når og hvordan kunnskapsinnhentingene skal skje. Gjennom den uavhengige kontrollen gis forslagsstiller mulighet til å rette opp eventuelle feil eller mangler, før programmet sendes på høring. Den uavhengige kontrollen bør avsluttes med en attest som viser at kontroll er gjennomført, og som også viser at eventuelle avvik er lukket.

En uavhengig kontroll av forslaget til plan- eller utredningsprogram vil kunne gi både myndighetene og høringsinstanser trygghet i at opplysningene som fremlegges er korrekte. En slik kvalitetssikring kan også være til fordel for forslagsstiller, ved at denne gis mulighet til å rette opp eventuelle feil og mangler før forslaget legges på høring.

Det kan videre diskuteres om denne kontrollen skal gjelde generelt for alle typer konsekvensutredninger, eller om den skal forbeholdes tilfeller hvor behovet for uavhengig kontroll er størst. På den ene siden kan det argumenteres for at en slik kontroll alltid bør utføres for planer og tiltak som omfattes av KU-forskriften § 6. Samtidig gjør nok behovet for uavhengig kontroll seg mest gjeldende ved privatinitierte reguleringsplaner hvor kommunene er ansvarlig myndighet.



Figur 3: Forslag om kontroll av opplysninger i forslag til plan- eller utredningsprogram.

Kontroll av selve konsekvensutredningen

Etter dagens regelverk skjer den faglige kontrollen av konsekvensutredningen i praksis ved at ansvarlig myndighet skal påse at den oppfyller kravene i forskriften. I tillegg vil det skje en ytterligere kontroll ved at konsekvensutredningen alltid skal legges ut på høring sammen med planforslaget eller søknaden om tillatelse etter sektorlovgivningen. Dette er imidlertid et sårbart system, fordi det forutsetter at ansvarlig myndighet eller høringsinstansene har kompetanse og kapasitet til å oppdage feil eller mangler ved utredningen. Et krav om uavhengig kontroll av konsekvensutredningen, før denne sendes på høring, vil derfor kunne bidra til økt kvalitet på konsekvensutredninger. Dette vil blant annet innebære at høringsinstansene får et kvalitetssikret forslag på høring, som kan bidra til en mer effektiv høringsprosess med færre spørsmål og eventuelle innsigelser. Det vil også bidra til å skape trygghet om at prosessene er utført på riktig måte og at vurderingene som er gjort i konsekvensutredningen er objektive og faglig korrekte.

Man kan tenke seg en rekke forhold som kan omfattes av en uavhengig kontroll av konsekvensutredninger. Som et utgangspunkt bør den kontrollerendes oppgaver bygge på kravene i KU-forskriften kapittel 5. Uansett vil dette innebære ekstra ressurser, og ikke minst ekstra tid, og vil være et nytt krav sett hen til dagens regler. Kontrollen må på den ene side være av en slik karakter at feil eller mangler fanges opp. På den annen side bør kontrollen ikke være for tid- og ressurskrevende.

Fordi konsekvensutredninger kan omfatte mange ulike fagområder, kan det være vanskelig å kun ha én kontrollerende for alle områder som eventuelt må kontrolleres. Det kan ikke forventes at et foretak eller en person innehar kompetanse på alle områder. Det må derfor være rom for at det kan være flere kontrollerende, for å få dekket alle temaene som må kontrolleres i konsekvensutredningen. Dette må det tas stilling til fra sak til sak, basert på de temaene som kreves utredet, og den kompetansen som er nødvendig for å sikre kontroll med utredningene.

Omfanget av uavhengig kontrollerendes oppgaver kan ses i lys av det ansvaret uavhengig kontrollerende har i byggesaker, se punkt 2.4 og 2.6 ovenfor, men naturligvis tilpasset det forhold at konsekvensutredninger er av en annen karakter enn prosjektering og utførelse av faktiske byggetiltak. Uavhengig kontrollerendes oppgave bør være å foreta en kontroll av, og derigjennom kvalitetssikre, det faglige innholdet i de utredningene som er utført. Kontrollen bør knytte seg til det foreliggende dokumentgrunnlaget. Det vil ikke være hensiktsmessig at kontrollerende for eksempel skal gjennomføre nye feltundersøkelser selv for å vurdere om allerede utførte undersøkelser er riktige. Kontrollerende bør ha ansvar for å vurdere ut fra skriftlig dokumentasjon om det er gjort tilstrekkelige utredninger av det aktuelle temaet og om det faglige innholdet og konklusjonene er korrekte.

Den kontrollerende bør kun ha ansvar for å påpeke eventuelle svakheter ved det utførte arbeidet, ikke for å foreta en kompletterende eller ny konsekvensutredning. Et særlig ansvar for den kontrollerende bør være å påse at kravene til vurdering av alternativer er fulgt. Her vil det være kontrollerendes ansvar å kontrollere at det er foretatt alternativvurderinger i konsekvensutredningen, men ikke å ta stilling til om alle aktuelle

alternativer er vurdert, og om konklusjonene om alternativene er korrekte. Den uavhengige kontrollen skal være en kontroll av det arbeidet som allerede er utført, og ikke innebære en tilleggsutredning. Ansvarlig myndighet vil på sin side ha mulighet til å be om tilleggsutredninger fra utredende foretak dersom det avdekkes behov for dette, men videre utredning er altså ikke en oppgave som skal ligge til uavhengig kontrollerende.

Den uavhengige kontrollen bør i alle tilfeller avsluttes med en attest, som viser at kontrollen er gjennomført, hvilke feil og mangler som eventuelt ble avdekket og hvorvidt disse er rettet. Denne attesten kan følge sammen med konsekvensutredningen når den legges på høring, og senere behandles av ansvarlig myndighet.



Som de samfunnsøkonomiske analysene nedenfor viser, vil denne delen av kontrollen utgjøre de største faktiske kostnadene for forslagsstiller. Det kan derfor diskuteres om et krav om uavhengig kontroll skal være obligatorisk, eller bare skal kunne *kreves* etter ansvarlig myndighets skjønnsmessige vurdering. Det kan her trekkes paralleller til byggesakssystemet, som stiller krav om obligatorisk kontroll der det foreligger viktige og kritiske områder og oppgaver, og som åpner for kontroll på ytterligere områder der kommunen krever det etter en konkret vurdering, se punkt 2.4 ovenfor.

Etter vårt syn taler flere grunner for å vurdere en ordning med en kombinasjon av obligatorisk kontroll på enkelte områder av spesiell viktighet, og mulighet for å kreve ytterligere kontroll i særskilte tilfeller, gjerne etter nærmere angitte kriterier. Noen områder i en konsekvensutredning er av så sentral betydning at de *alltid* bør underlegges uavhengig kontroll. Samtidig er det viktig å gi myndighetene muligheten til å kreve ekstra kontroll på andre områder, i spesielle tilfeller der det er tvil om utredningene gir en

korrekt beskrivelse av de faktiske forholdene i saken. Vi drøfter dette nærmere i det følgende.

Krav om obligatorisk kontroll

Etter vår oppfatning vil et krav om obligatorisk uavhengig kontroll av *hele* konsekvensutredningen i alle saker, inkludert mindre sentrale forhold, fort kunne bli en unødvendig tidkrevende og fordyrende «dobbelbehandlings». Vi anbefaler derfor ikke et generelt krav om obligatorisk kontroll av hele konsekvensutredningen i ethvert tilfelle.

Obligatorisk kontroll vil trolig være hensiktsmessig innenfor enkelte temaer, hvor det kreves spesialisert fagkompetanse. En mulighet er derfor å innføre krav om obligatorisk uavhengig kontroll innenfor temaer som anses som spesielt viktige, og hvor konsekvensene av eventuelle feil kan bli store. Kravet om obligatorisk kontroll kan være knyttet til utredningstemaer som krever særskilt fagkompetanse, slik som enkelte naturfaglige vurderinger. Det kan også tenkes knyttet til utredningstemaer av betydning for samfunnssikkerhet, liv og helse, slik som sikker byggegrunn, som er et komplekst og viktig område. Her kan det trekkes en klar parallell til de liknende kravene om obligatorisk uavhengig kontroll i byggesaker etter SAK10 § 14-2, se punkt 2.4.2. På slike områder er det av særskilt betydning at utredningene har tilstrekkelig kvalitet og er fremstilt på riktig måte, for å sikre ivaretagelse av materielle verdier og sikkerhet for liv og helse. Det kan også være mulig å knytte et obligatorisk krav om uavhengig kontroll til områder som det er kjent at ofte underkommuniseres i konsekvensutredninger, for eksempel naturmangfold, friluftsliv, kulturmiljø o.l.

En annen mulighet er at det stilles krav om obligatorisk uavhengig kontroll av hele eller nærmere bestemte deler av konsekvensutredningen når et reguleringsplanforslag er i strid med kommuneplanens arealdel. I slike tilfeller vil det ikke være gjennomført noen konsekvensutredning på overordnet nivå. Et typisk eksempel er områder avsatt til LNFR-formål i kommuneplanens arealdel. Når det i slike tilfeller igangsettes et arbeid med en reguleringsplan som legger til rette for utbygging, skal konsekvensutredningen gi grunnlag for å ta stilling til *om* det er forsvarlig å bygge ut området eller ikke. Dette er spørsmål som normalt vil være avklart når et område blir avsatt til utbygging i kommuneplanens arealdel. Uten en slik overordnet avklaring, er det av stor betydning at konsekvensutredningen gir et fullstendig og objektivt bilde av hvilke konsekvenser utbyggingen vil medføre. I tillegg må konsekvensutredningen som utarbeides for reguleringsplanen, gjøre rede for og vurdere alternative lokaliseringer, også utenfor planområdet. Et krav om obligatorisk uavhengig kontroll av konsekvensutredninger for slike planer, vil kunne bidra til å styrke kvaliteten av og troverdigheten til kunnskapsgrunnlaget. I tillegg kan en slik ordning kanskje motivere både kommunen og utbyggere til å følge lovgivers intensjon om at nye utbyggingsområder i første omgang skal vurderes som et ledd i rulleringen av kommuneplanens arealdel, og at det kun unntaksvis skal åpnes opp for reguleringsplanforslag som er i strid med kommuneplanen.

Områdene for obligatorisk kontroll kan fastsettes i forskrift. Dette kan enkelt gjøres for faste områder i likhet med kravene til obligatorisk uavhengig kontroll i byggesaker, jf. SAK10 § 14-2. Vi har ovenfor redegjort for enkelte eksempler vi ut fra våre erfaringer mener at kan være relevante områder for uavhengig kontroll, men hvilke områder som faktisk skal fastsettes, må avgjøres etter en mer omfattende faglig vurdering.

Krav om kontroll etter en konkret vurdering

Et supplerende eller alternativt tiltak, er at ansvarlig myndighet kan kreve uavhengig kontroll dersom den etter en konkret vurdering mener at det foreligger forhold som gjør det nødvendig med en kontroll av konsekvensutredningene, liknende det man kan i byggesaker etter pbl. § 24-1 første ledd bokstav b) og SAK10 § 14-3.

Et individuelt krav om uavhengig kontroll må her holdes adskilt fra myndighetenes krav om å kreve tilleggsutredninger, se KU-forskriften § 27. Et krav om uavhengig kontroll kan her tenkes forbeholdt de tilfeller hvor det foreligger omstendigheter som gir ansvarlig myndighet grunn til å stille spørsmål ved utredningens kvalitet og troverdighet. Det mest aktuelle er at et slikt krav kan stilles på områder som er særlig viktige i den konkrete saken eller der det foreligger en berettiget tvil om konklusjonene. Dette kan for eksempel være der ansvarlig myndighet etter en gjennomgang av dokumentasjonen, mener at utredningene som er gjort, er usikre. Det kan også tenkes brukt i de tilfeller offentlige høringsinstanser stiller spørsmål ved om opplysningene i konsekvensutredningen er korrekte.

Det kan stilles spørsmål om et eventuelt krav om uavhengig kontroll skal være helt opp til myndighetenes skjønnsmessige vurdering, eller om det skal oppstilles noen kriterier for når en slik kontroll skal kunne kreves. En helt skjønnsmessig vurdering vil kunne oppleves som for lite forutsigbart for forslagsstiller, slik at det derfor kan være hensiktsmessig å gi noen rammer for slike krav. For byggesaker er det i SAK10 § 14-3 angitt noen ytre rammer for når kontroll kan kreves, og det fremgår at kommunen skal anse kontrollen som «nødvendig». Innholdet i bestemmelsen er utdypet videre i direktoratets veiledning til bestemmelsen, se punkt. 2.4.3 ovenfor. Rammene er relativt vide.

Det kan tenkes tilsvarende rammer tilknyttet konsekvensutredninger, for eksempel at forhold ved saksbehandlingen gjør at ansvarlig myndighet anser det nødvendig med uavhengig kontroll innen et spesielt tema for å sikre kvaliteten på konsekvensutredningen. Slike rammer kan fastsettes i forskrift, og eventuelt utdypes gjennom veiledning, rundskriv eller liknende. Alternativt kan det fastsettes snevrere kriterier for når ansvarlig myndighet kan kreve uavhengig kontroll, og at dette for eksempel bare kan kreves innenfor gitte områder. Mulighet for å kreve kontroll basert på et faglig/politisk skjønn kan være knyttet til bestemte temaer omfattet av KU-forskriften, se opplistingen i § 21. Kriterier for når kontroll kan kreves, bør fastsettes i forskrift.

Her kan det kanskje også trekkes paralleller til et annet område innen byggesak, nemlig tilsyn etter pbl. kapittel 25 og SAK10 kapittel 15. Annetvert år angir regjeringen såkalte «tidsavgrensede krav om tilsyn», se SAK10 § 15-3. Dette er spesielle temaområder som

kommunene i en toårsperiode skal la inngå i sine prioriterte tilsynsområder. I perioden 2024-2025 er det dokumentasjon for oppfyllelse av krav til sikkerhet mot naturfarer, samt at etablering av hybler eller boenheter i eksisterende bygg er omsøkt og lovlig, som er de prioriterte områdene. Man kan tenke seg at det fastsettes liknende prioriterte områder for uavhengig kontroll av konsekvensutredninger, hvor ansvarlig myndighet vil ha en særlig mulighet til å kreve ekstra kontroll hvis det er nødvendig.

Vi mener at eventuelle forskriftsfestede kriterier for krav om uavhengig kontroll etter en særskilt vurdering fra ansvarlig myndighet bør fastsettes etter en faglig vurdering ut fra hva det kan være behov for ekstra kontroll av innen konsekvensutredninger.

Et krav fra ansvarlig myndighet om ytterligere uavhengig kontroll bør naturligvis komme så tidlig som mulig i prosessen for å gi forutsigbarhet, men det bør etter vårt syn ikke settes noe spesifikt tidspunkt for når kontrollen må kreves. Behovet for uavhengig kontroll kan vise seg på ulike tidspunkter i prosessen, og det sentrale med kravet må være å få avklart om alle relevante forhold er utredet og vurdert korrekt.

Dersom en høringsinstans reiser spørsmål om riktigheten av konsekvensutredningen innen nærmere angitte områder, bør ansvarlig myndighet likevel ha adgang til å pålegge uavhengig kontroll av utredningen av dette området. Det forutsettes her at dette er innen områder som ikke er omfattet av en eventuell obligatorisk kontroll som gjøres før høringen. Når en høringsinstans med fagkompetanse innen et gitt område mener at konsekvensutredningen kanskje ikke er riktig, vil dette kunne gi ansvarlig myndighet grunn til å ønske en ekstra kvalitetssikring før prosessen går videre. Det vil være opp til ansvarlig myndighet å avgjøre om uavhengig kontroll faktisk skal pålegges, eller om prosessen skal fortsette. Formålet med å kunne pålegge kontroll her, vil være å sikre kvaliteten på beslutningsgrunnlaget gjennom en enklere prosess enn full tilleggsutredning, og samtidig unngå unødvendig tidsbruk og kostnader ved for eksempel en innsigelse.

3.2.3 Krav om at ansvarlig kontrollerende skal være uavhengig

Et sentralt spørsmål er *hvem* som skal gjennomføre den uavhengige kontrollen. For å holde denne delen av kontrollen adskilt fra forvaltningens myndighetsutøvelse, både som høringsinstans, vedtaksorgan og klage- og innsigelsesorgan, anser vi det som mest hensiktsmessig at den uavhengige kontrollen kan gjennomføres av private foretak. For å sikre at kontrollen skjer på objektivt grunnlag, må det stilles krav at den kontrollerende er uavhengig av både forslagsstiller og de som gjennomfører utredningene. Dertil er det av sentral betydning at den kontrollerende har sitt kontrollmandat fastsatt direkte fra KU-forskriften, slik forslagsstiller ikke kan legge føringer for hva som skal kontrolleres.

I byggesaker er det et krav om at kontrollerende foretak skal være uavhengig av det foretaket som har stått for arbeidet som skal kontrolleres. Dette er for å sikre at kontrollen er effektiv og troverdig, se punkt 2.2 ovenfor. Vi mener at et tilsvarende prinsipp bør gjelde ved kontroll av konsekvensutredninger, for at man skal ha tillit til at kontrollen er reell, og ikke påvirkes av andre interesser i prosjektet. Fordi en sentral del av bakgrunnen for forslagene i denne utredningen er kvalitet i, og tillit til, hele prosessen

med konsekvensutredninger, mener vi imidlertid at kravet til uavhengighet må strekke seg lenger enn bare uavhengighet mellom kontrollerende og den som har utført konsekvensutredningen eller de delene av den som kontrollerende skal vurdere. Etter vårt syn må kontrollerende i tillegg være uavhengig av forslagsstiller, plankonsulenter eller andre konsulenter, og en eventuell ansvarlig utredende dersom denne rollen innføres.

Ved vurdering av hva som bør ligge i at kontrollerende skal være «uavhengig», kan det trekkes paralleller til innholdet i kravet om uavhengighet for ansvarlig kontrollerende i byggesaker. Kontrollerende må være en annen juridisk enhet enn den som har utført arbeidet som kontrolleres og enn de andre aktørene nevnt i foregående avsnitt. Kravet om uavhengighet for kontrollerende innebærer dermed at ingen av disse andre aktørene kan påta seg rollen som ansvarlig kontrollerende.

Videre må kravet innebære at ansvarlig kontrollerende heller ikke kan ha personlige eller økonomiske bindinger til utredende, forslagsstiller eller konsulenter på en slik måte at det vil kunne påvirke gjennomføringen av kontrollen. Unntaket fra dette vil naturligvis være det faktum at det er forslagsstiller som engasjerer og betaler den kontrollerende. En slik «avhengighet» er vanskelig å komme utenom. Det kan likevel ikke foreligge *andre* bindinger som kan føre til at kontrollerende for eksempel ikke foretar en fullstendig kontroll av det aktuelle arbeidet. Eksempelvis vil kravet innebære at kontrollerende ikke kan være et datterselskap av forslagsstiller, plankonsulenten eller andre konsulenter, eller motsatt, eller på andre måter har tette økonomiske bindinger seg imellom.

Det må her være aktørene selv som tar stilling til hvilke forhold som foreligger, og om de vil påvirke uavhengigheten og ivaretagelsen av ansvaret. Det vil være vanskelig for ansvarlig myndighet å kunne vurdere dette.

3.2.4 Erklæring av ansvar ved uavhengig kontroll

Et særskilt spørsmål er om den eller de som skal gjennomføre en uavhengig kontroll, også skal *erklære ansvar*, liknende det som gjøres i byggesaker, se punkt 2.1. En ansvarserklæring vil for det første kunne gå ut på at man ovenfor den ansvarlige myndigheten gir en garanti for at man ikke har noen bindinger til de andre aktørene i saken. For det andre vil en ansvarserklæring kunne innebære at man erklærer at man innehar de faglige kvalifikasjoner som kreves for å gjennomføre kontrollen. For det tredje vil man erklære ansvar for selve kontrollen. Det siste har en side til at den kontrollerende kan holdes ansvarlig dersom det har skjedd feil eller mangler ved kontrollen, se punkt 3.4 nedenfor.

Det kan på den ene side argumenteres for at det vil kunne fremstå som unødvendig byråkratisk at en uavhengig aktør skal erklære ansvar. På den annen side vil en faktisk erklæring av offentligrettslig ansvar overfor myndighetene kunne virke preventivt mot at den uavhengige kontrollen utføres av useriøse aktører, eventuelt at den kontrollerende lar seg påvirke av utbyggers ønsker. Det er av stor betydning at de aktørene som tilbyr uavhengig kontroll kan konkurrere i et fritt marked, og at det ikke oppstår en kultur hvor private (og offentlige) aktører velger ut uavhengig kontrollerende ut fra en oppfatning om

hvem som er mest liberal i kontrollen. Dette vil kunne unngås ved at den uavhengige kontrollerende erklærer ansvar, og blir holdt ansvarlig ved feil eller mangler ved kontrollen.

3.3 Forslag om uavhengig ansvarlig utreder

3.3.1 Innledning

I det følgende drøfter vi muligheten for å innføre et krav om uavhengig ansvarlig utreder for konsekvensutredninger. Med dette menes en ordning hvor en utreder erklærer ansvar overfor ansvarlig myndighet og derigjennom påtar seg ansvar for at regelverket om konsekvensutredninger følges. Den ansvarlige utrederen skal være uavhengig av forslagsstiller og eventuell plankonsulent i den aktuelle saken.

Hensikten med et krav om uavhengig ansvarlig utreder er å sikre kvaliteten i konsekvensutredningene og skape større avstand mellom utreder og forslagsstiller. I sum handler dette om å styrke tilliten til de utredninger som gjennomføres.

3.3.2 Erklæring av ansvar

Etter vår vurdering vil et krav om uavhengig utreder være betinget av at utreder erklærer ansvar overfor ansvarlig myndighet, gjennom en skriftlig erklæring om ansvarsrett liknende systemet i byggesaker, se punkt 2.1. Dersom regelverket kun setter krav om uavhengighet, uten at utreder uttrykkelig påtar seg ansvar og kan holdes ansvarlig for arbeidet, vil dette i realiteten medføre få endringer fra dagens praksis. I de tilfeller der offentlige eller private forslagsstillere bruker eksterne utredere, vil det som regel være tale om selskaper som formelt sett er uavhengige av de som bestiller konsekvensutredningen. Likevel kan det være tette bånd mellom aktørene, ved at det kan ligge en forventning om at utreder fremstiller utredningen på en måte som øker sannsynligheten for at prosjektet kan bli realisert. Dette forsterkes i de tilfeller utbygger bruker samme selskap som konsulenter i prosjekteringen og til å gjennomføre utredningen. Fordi det her er tale om kommersielle oppdrag, hvor utreder ikke kan bli holdt ansvarlig for eventuelle feil eller mangler i konsekvensutredningen, er det fare for at utredningen i for stor grad blir påvirket av forslagsstiller ønsker om sakens utfall.

Gjennom et krav om at utreder erklærer ansvar overfor ansvarlig myndighet, kan utreder holdes ansvarlig for eventuelle manglende eller feilaktige opplysninger. Etter dagens regler er det kun forslagsstiller som kan holdes ansvarlig for slike mangler. Dette kommer uttrykkelig til uttrykk i KU-forskriften § 4 fjerde ledd, som lyder:

Forslagsstilleren har ansvar for at opplysningene som gis til myndighetene er riktige og etterprøvbare og at de oppfyller kravene i forskriften.

I tillegg er det kun forslagsstiller som kan holdes strafferettslig ansvarlig, se pbl. § 23-8a og KU-forskriften § 36, se punkt 3.4 nedenfor.

En endring av regelverket om at utreder også kan holdes ansvarlig, vil dermed kunne ha stor betydning på hvordan utredere forholder seg til utredningsoppdraget, og bidra til å redusere faren for at forslagsstiller påvirker utredningens resultat. I tillegg vil en slik ordning bidra til å styrke tilliten til systemet, ved at både myndighetene og berørte aktører vet at utredningen er utarbeidet på selvstendig grunnlag.

3.3.3 Mulige varianter av rollen som ansvarlig utreder

Uavhengig ansvarlig utreder med overordnet ansvar

En mulighet er å innføre krav om en uavhengig ansvarlig utreder som skal ha et overordnet ansvar for at det gjennomføres konsekvensutredninger der lovverket krever det, og et ansvar for å koordinere utredningene i de tilfeller konsekvensutredningen består av flere delutredninger som utføres av forskjellige aktører. Det vil være en enkelt utreder som har denne rollen, og som må erklære ansvar overfor kommunen.

Tanken med en slik rolle er en tydeliggjøring av et *overordnet* ansvar for konsekvensutredninger. En uavhengig ansvarlig utreder vil sikre større grad av tillit til og kontroll med prosessen. Rollen kan også tjene som en kanal mellom forslagsstiller og ansvarlig myndighet, samt utad overfor andre aktører som andre myndigheter, miljøorganisasjoner, naboer og lignende.

Ansvarlig utreder skal sikre at de som gjennomfører utredningene, som inngår i den samlede konsekvensutredningen, har tilstrekkelige kvalifikasjoner, at det brukes anerkjente metoder og at informasjonen i konsekvensutredningene fremstilles på en objektiv og etterrettelig måte. På denne måten etableres det en ansvarlig for konsekvensutredningen som et samlet dokument, et dokument som på selvstendig vis utgjør en del av de samlede saksdokumentene. Øvrig saksdokumentasjon, slik som konsesjonssøknader eller planbeskrivelsen, som forslagsstiller eller dennes plankonsulent utarbeider, vil kunne bli vurdert opp mot innholdet i konsekvensutredningen.

Ansvarlig utreder med overordnet ansvar får ikke ansvar for *det faglige innholdet* i de enkelte utredninger denne ikke selv gjennomfører. Rollen bør ikke tillegges et ansvar for å kvalitetssikre faggrunlaget i utredningene som er utført av andre, men bare for å påse at nødvendige utredninger foreligger og er i tråd med de overordnede kravene som stilles til konsekvensutredninger. Ansvarlig utreder vil likevel ha ansvar for innholdet i de utredningene de selv utfører, eller som utføres av eventuelle underleverandører vedkommende selv har hentet inn.

Kravet til uavhengig ansvarlig utreder med overordnet ansvar vil være at denne til enhver tid har oversikt over hva som kreves konsekvensutredet, at dette faktisk gjøres og at kvaliteten er slik lov og forskrift til enhver tid krever. I dette ligger eksempelvis også det å sikre at det gjennomføres utredninger innenfor områder hvor ansvarlig utreder ikke har kompetanse selv. En kan se for seg at ansvarlig utreder selv har kompetanse på utredning av naturmangfold, men at det også må innhentes geologiske utredninger som ansvarlig utreder ikke har kompetanse på. I så fall er ansvarlig utreders ansvar knyttet til

at en slik utredning gjennomføres, ved at utreder gjør forslagsstiller og kommunen oppmerksom på behovet for en videre utredning. Det er likevel forslagsstiller som må sørge for å innhente videre utredninger og som bærer ansvaret for dette. Så lenge ansvarlig utreder har gjort oppmerksom på behovet, har denne overholdt sitt ansvar.

Uavhengig ansvarlig utreder med faglig ansvar

Et alternativ til en uavhengig ansvarlig utreder med bare et overordnet ansvar, er at den som skal utføre hele eller deler av en konsekvensutredning, erklærer ansvar for sin del av utredningen. Dette vil innebære at flere utredere eventuelt må erklære ansvar i saken. Formålet med denne varianten av rollen, er å tydeliggjøre at den som utreder, har et selvstendig ansvar for innholdet i, og kvaliteten på, den utførte konsekvensutredningen. Dette kan bidra til å sikre en større grad av tillit til prosessen, fordi utreder faktisk står ansvarlig overfor kommunen.

Gjennom å erklære ansvar, vil utrederen bekrefte at vedkommende innehar de kvalifikasjonene som kreves for å gjennomføre de aktuelle delene av konsekvensutredningen, eller eventuelt hele utredningen. Utreder innestår videre for at kravene i KU-forskriften er fulgt, at det er benyttet anerkjente metoder for utredningen, og at informasjonen i konsekvensutredningen er riktig og fremstilt på en objektiv måte.

3.3.4 Kravet om at ansvarlig utreder skal være uavhengig

Forslaget i denne utredningen er at det skal være krav om en *uavhengig* ansvarlig utreder. Vi mener med dette at ansvarlig utreder skal være uavhengig av både forslagsstiller og andre eventuelle konsulenter i saken, for eksempel plankonsulent. Krav om uavhengighet er etter vårt syn et avgjørende element for å sikre økt tillit til konsekvensutredninger, i likhet med ved uavhengig kontroll. Når kravet om uavhengighet i tillegg kobles opp til et ansvarssystem, hvor utreder kan holdes direkte ansvarlig for feil eller mangler ved konsekvensutredninger, vil dette også kunne øke kvaliteten på konsekvensutredninger.

Innholdet i kravet om uavhengighet kan defineres på tilsvarende måte som i byggesaker, og slik som vi også har vurdert for kontrollerende i punkt 3.2.3. Uavhengig ansvarlig utreder må være en annen juridisk enhet enn forslagsstiller og/eller konsulenter. Kravet om uavhengighet for ansvarlig utreder innebærer for det første at verken forslagsstiller eller konsulenter kan påta seg ansvar som ansvarlig utreder. Videre må kravet innebære at ansvarlig utreder heller ikke kan ha personlige eller økonomiske bindinger til forslagsstiller eller konsulenter på en slik måte at det vil kunne påvirke ivaretagelsen av ansvaret som ansvarlig utreder, utover at forslagstiller er den som bestiller og betaler for kontrollen.

Også her må det være slik at det er ansvarlig utreder selv som vurderer om det foreligger forhold som tilsier at det ikke er en tilstrekkelig uavhengighet, slik at tilliten til ivaretagelsen av ansvaret kan bli svekket.

3.3.5 Hvilke saker kravet om uavhengig ansvarlig utreder bør gjelde for

Det kan diskuteres om et eventuelt krav om uavhengig ansvarlig utreder bør gjelde generelt, eller avgrenses til visse type planer eller tiltak, eventuelt til visse utredningstemaer.

På generelt grunnlag kan det argumenteres med at et krav om ansvarlig utreder med overordnet ansvar, bør gjelde for alle planer eller tiltak som er underlagt krav om konsekvensutredning. Som nevnt i punkt 1.4, tilsier hensynet til tillit til utrednings- og beslutningsprosessen at kravet gjøres gjeldende både der offentlige og private aktører er forslagsstillere. Av samme grunn bør også kravet gjelde uavhengig om det er kommunen, fylkeskommunen eller en statlig aktør som er ansvarlig myndighet. Kravet om en ansvarlig utreder skal sikre at noen påtar seg et ansvar for at det gjennomføres konsekvensutredninger innenfor de kravene som oppstilles i lov og forskrift, før kommunen legger ut planen til offentlig ettersyn og høring. Når det er sagt, vil nok behovet gjøre seg mest gjeldende ved privatinitierte reguleringsplaner. Ettersom forslagsstiller har privatøkonomiske motiver og kommunene mangler kompetanse eller ressurser til å kvalitetssikre konsekvensutredningen, vil kravet om uavhengig ansvarlig utreder kunne ha størst effekt her for å sikre kvalitet og tillit til utredningene. Ved privatinitierte reguleringsplaner bør spørsmålet om hvem som skal være uavhengig utreder være avklart så tidlig som mulig. Det er naturlig at ansvarlig utreder er engasjert og har erklært ansvar før varsel om oppstart av planarbeid, se pbl. § 12-8. I varselet om oppstart skal det dermed vises til hvem som har påtatt seg rollen som ansvarlig utreder.

Det kan også diskuteres om et krav om uavhengig ansvarlig utreder med faglig ansvar, skal gjelde generelt for alle deler av konsekvensutredningen, eller om ordningen skal forbeholdes enkelte sentrale utredningstemaer. Det kan være mulig å stille et slikt krav for de delene av konsekvensutredningen som er svært kompliserte, og hvor det kan ha stor betydning dersom utredningene er mangelfulle eller uriktige. Dette kan for eksempel være utredninger knyttet til naturfarer, se KU-forskriften § 19 første ledd bokstav d. Denne delen av konsekvensutredningen har også nær sammenheng med kravet om risiko- og sårbarhetsanalyse etter pbl. § 4-3. Et eventuelt ansvar kan dermed eventuelt også omfatte samordning mellom konsekvensutredning og ROS-analyse.

En utfordring med å stille krav om ansvarlig utreder med faglig ansvar bare for deler av konsekvensutredningen, er at det kan gi et skjevt bilde av viktigheten av fullstendige utredninger på alle områder. Alle aktuelle områder skal utredes av personer med relevant faglig kompetanse, og det kan virke ulogisk dersom bare enkelte av disse skal erklære ansvar og kunne holdes ansvarlige for feil og mangler.

3.4 Konsekvenser ved mislighold av ansvar

Forslagene ovenfor innebærer at ansvarlig kontrollerende vil erklære ansvar for kontroll av det faglige innholdet og om det er gjort tilstrekkelige utredninger av det aktuelle temaet. Videre vil en eventuell ansvarlig utreder enten erklære et overordnet ansvar for

at den samlede konsekvensutredningen dekker utredning av de interesser KU-forskriften krever, eller for det faglige innholdet i hele eller deler av konsekvensutredningen.

Ettersom de aktuelle rollene er tenkt å skulle erklære offentligrettslig ansvar overfor kommunen, bør de også kunne pådra seg et selvstendig ansvar hvor mislighold av ansvaret kan følges opp. Etter dagens regler er det imidlertid kun forslagsstiller som kan holdes ansvarlig for feil eller mangler i en konsekvensutredning. Ved en lovendring i 2017 ble det inntatt en særregel i pbl. § 32-8a som gir kommunene hjemmel til å gi overtredelsesgebyr til forslagsstillere ved mangelfull konsekvensutredning.²⁹

Bestemmelsens første ledd har følgende utforming:

Den som fremmer forslag til reguleringsplan eller tiltak og planer etter annet lovverk, kan ilegges overtredelsesgebyr dersom den forsettlig eller uaktsomt:

- a. *unnlater å følge krav til konsekvensutredning som er gitt i bestemmelser i eller i medhold av denne lov, eller*
- b. *gir uriktige eller villedende opplysninger i konsekvensutredningen.*

Bestemmelsen rammer både uaktsom eller forsettlig overtredelse, og forarbeidene fastslår at det skal gjelde en streng aktsomhetsnorm.³⁰ I vår sammenheng er det av interesse at det kun er *forslagsstiller* som kan holdes ansvarlig for feil eller mangler i en konsekvensutredning. Den som har gjennomført konsekvensutredningen eller kontrollerer den, vil med andre ord ikke kunne pålegges overtredelsesgebyr etter pbl. § 32-8a. Bestemmelsen virker dermed i liten grad preventivt mot at utreder fremstiller de faktiske opplysningene i en konsekvensutredning på en måte som tilfredsstiller forslagsstillers ønsker, eller mot at kontrollerende ikke utfører en tilstrekkelig kontroll.

Forslaget om å innføre en ordning med ansvar for kontroll og/eller utredning, krever derfor endringer i pbl. § 32-8a og KU-forskriften § 36, hvis det er ønskelig at disse aktørene skal kunne holdes ansvarlig og sanksjoneres ved feil eller mangler ved en konsekvensutredning.

I byggesaker kan kommunen frata et ansvarlig foretak ansvarsretten i en konkret sak dersom vilkårene for å erklære ansvar ikke er oppfylt, eller foretaket misligholder sitt ansvar, se punkt 2.1.2. Vi mener en slik ordning også er aktuell for forslagene i denne utredningen. Muligheten til å frata kontrollerende eller utredende ansvarsretten og dermed sørge for at det kommer inn andre som ivaretar ansvaret skikkelig, vil både bidra til å sikre kvaliteten på utredningene som foretas og øke tilliten til prosessene.

3.5 Kvalifikasjonskrav og sentral godkjenning

Konsekvensutredningsforskriften § 17 tredje ledd stiller krav til kompetansen hos den eller de som skal gjennomføre en konsekvensutredning:

²⁹ En tilsvarende hjemmel er gitt i konsekvensutredningsforskriften § 36.

³⁰ Prop. 110 L (2016-2017) s. 57.

Utredninger og feltundersøkelser skal følge anerkjent metodikk og utføres av personer med relevant faglig kompetanse.

Begrepet «relevant faglig kompetanse» er meget vagt og gir i liten grad føringer med hensyn til hva som kreves av kvalifikasjoner. Begrepet er heller ikke gitt nærmere omtale i Miljødirektoratets veileder om konsekvensutredninger. Dermed er det i dag usikkerhet knyttet til hvilke kvalifikasjoner som kreves for å gjennomføre en konsekvensutredning innenfor ulike temaer. Dette vil også gjelde for en eventuell kontroll av utredningene.

Et naturlig tilleggselement til våre forslag om uavhengig kontrollerende og uavhengig ansvarlig utreder, er derfor at det legges større vekt på å sikre at utredningene og kontrollen gjennomføres av fagpersoner med relevant kompetanse. Det kan være aktuelt å presisere kvalifikasjonskravene, og eventuelt fastsette dem i KU-forskriften, liknende det som er gjort for ansvarlige foretak i byggesaksforskriften. Kvalifikasjonskravene bør trolig stilles til de eller den som faktisk skal utføre disse oppgavene, og ikke til foretakene på overordnet nivå. Dette er for å sikre at arbeidet faktisk utføres av noen med tilstrekkelig fagkompetanse, slik Byggkvalitetutvalget også påpekte om kvalifikasjonskrav i byggesaker.³¹ Dette passer også godt med at KU-forskriften § 17 tredje ledd i dag viser til at utredningene skal «utføres av personer med relevant faglig kompetanse». (vår understrekning)

I forlengelsen av dette kan det bemerkes at ansvarsrettssystemet i byggesaker omfatter ordningen med sentral godkjenning, som innebærer en «forhåndsgodkjenning» av de ansvarlige foretakenes kompetanse. Det kan stilles spørsmål om det ville være nyttig med en tilsvarende ordning dersom det innføres roller og kompetansekrav slik vi foreslår, for å få en uavhengig vurdering av kvalifikasjonene.

Her må det ses hen til ordningens stilling innen byggesak. Sentral godkjenning er frivillig, og det er klart at ordningen ikke kan gjøres obligatorisk, fordi dette vil være i strid med Norges forpliktelser etter EØS-avtalen. Foretakene er dermed ikke nødt til å ha sentral godkjenning. I tillegg er det usikkert hvordan ordningen skal være i fremtiden, og om den i det hele tatt skal videreføres. Sentral godkjenning er drøftet inngående av Byggkvalitetutvalget, som anbefalte å avvikle ordningen.³² Oppfølgingen av utvalgets rapport pågår fortsatt. Det kan umiddelbart virke lite hensiktsmessig å innføre en ordning med sentral godkjenning tilknyttet konsekvensutredninger, dersom dette er et system som ikke lenger er ønskelig på liknende områder.

Vi går ikke nærmere inn på eventuelle konkrete kvalifikasjonskrav eller sentral godkjenning i denne utredningen, men nøyer oss med å påpeke at dette er et tema som bør vurderes dersom departementet går videre med forslagene om uavhengig kontrollerende og uavhengig ansvarlig utreder.

³¹ Se punkt 2.1.1 ovenfor, og Rapport fra Byggkvalitetutvalget: *Forsvarlig byggkvalitet* (2020) side 83

³² Rapport fra Byggkvalitetutvalget: *Forsvarlig byggkvalitet* (2020) side 83

4. Samfunnsøkonomiske betraktninger

4.1 Innledning

I det følgende identifiserer og drøfter vi mulige samfunnsøkonomiske virkninger ved innføring av uavhengig kontroll, som beskrevet i punkt 3.2, og størrelsesorden på de mulige virkningene.

Vurderingene er overordnet, men skiller mellom om uavhengig kontroll iverksettes i fase 1, 2 eller 3, se figur 5. Vi fokuserer på virkninger per uavhengig kontroll. Totale nytte- og kostnadsvirkninger avhenger dermed av i hvilken fase det foretas kontroll, kostnadene i hver fase, og hvor mange kontroller som gjennomføres.

Vi drøfter også kort faste kostnader (forskriftsendring og forvaltning). Vi gjør først og fremst kvalitative vurderinger, og vi viser til relevante eksempler på virkninger for å drøfte størrelsesorden.



Figur 5: Uavhengig kontroll i tre faser i konsekvensutredningen (forenklet versjon av Figur 1).

4.2 Identifiserte kostnadsvirkninger

Kostnader ved å implementere og gjennomføre et krav om uavhengig kontroll knytter seg hovedsakelig til budsjettmessige konsekvenser som dekker utgifter hos ansvarlig myndighet og andre offentlige aktører, og utgifter for gjennomføringen av uavhengig kontroll.

4.2.1 Faste kostnader: forskriftsendring og forvaltning av ordningen

Revidering av KU-forskriften og forvaltning av ordningen med uavhengig kontroll vil medføre administrative kostnader. Kostnadene ved forskriftsrevidering inkluderer videre utredninger for å forstå virkninger av ulike innretninger og formuleringer av uavhengig kontroll i forskriften. Det omfatter blant annet å definere innholdet i kontrollen og på hvilke tidspunkter i prosessen kontrollene bør finne sted. Sammenlignet med andre virkninger er dette er relativt lite usikre kostnader. Erfaringer fra administrative kostnader

kan hentes fra tidligere forskriftsendringer. KU-forskriften er også allerede under revidering, slik at en implementering av en ordning med uavhengig kontroll kan inngå i eksisterende prosesser.

Videre vil det kunne påløpe administrative kostnader i forvaltningen av ordningen. Disse avhenger i større grad av ordningens utforming, og vi vurderer disse kostnadene som mer usikre.

KU-forskriften eies av Kommunal- og distriktsdepartementet og Klima- og miljødepartementet, og administrative kostnader ved forskriftsendring tilfaller i hovedsak disse. Arbeidsoppgaver vil kunne delegeres videre til Miljødirektoratet. Forvaltningen av ordningen vil ligge hos de samme aktørene, og hos myndigheten ansvarlig for den aktuelle planen eller tiltaket.

Mulig størrelsesorden av virkningene

Tekstboksen under gir en eksempelberegning på mulig størrelsesorden av forskriftsendring, basert på utredning av lov- og forskriftsendringer ved innføring av byggskadeforsikring og -register (Menon 2020)³³.

Eksempel på kostnader ved forskriftsendring

Menon (2020) utredet byggskadeforsikring og byggskaderegister. Der ble det anslått kostnader ved ulike lov- og forskriftsarbeid, for både mindre justeringer av eksisterende lover (forlengelse av reklamasjonsrett fra fem til ti år), litt mer omfattende justeringer (fjerning av garantiordningen i bustadoppføringslova) og en mer omfattende prosess (regulering av en obligatorisk forsikringsordning). Kostnadene anslås til 2,4, 6 og 12 mill. 2024-kroner for henholdsvis mindre justeringer, mer omfattende justeringer og mer omfattende prosesser. Vi vurderer at en endring av KU-forskriften innenfor en eksisterende revidering trolig ligger i det nedre sjiktet av 2,4-6 mill. kroner.

Det er mer krevende å eksempelberegne mulig omfang av kostnadene for forvaltningen av ordningen, siden disse kostnadene kan tilfalle ulike aktører avhengig av ordningens utforming.

Økt tidsbruk i offentlig sektor eller bruk av eksterne utredere innebærer økte offentlige utgifter. Dette medfører en skattefinansieringskostnad på 20 prosent, i henhold til rundskriv R-109/21.

4.2.2 Gjennomføring av uavhengig kontroll

Ordningen medfører i utgangspunktet flere vurderinger/ledd i utredningsprosessen. Kontrollene medfører kostnader gjennom kontrollerendes tidsbruk. For fase 1 og 2 antar vi at kontrollene vil være begrensede dokumentgjennomganger og kvalitative vurderinger. For fase 3 kan kontrollen være mer omfattende, avhengig av om det er hele

³³ Menon. (2020). Utredning av byggskadeforsikring og -register. Menon-publikasjon nr. 119.

HOLTH & WINGE

konsekvensutredningen eller kun er deler av den som skal kontrolleres, i hvilken grad det er behov for egne undersøkelser og kompleksiteten i tiltaket, planen eller konsekvensene. Kontrollen skal gjøres ferdig før høring, slik at høringen kan gjennomføres som tidligere.

Det er ikke gitt at antallet utredninger i sum vil øke, særlig dersom uavhengig kontroll i fase 1-2 gir et bedre grunnlag tidlig i planprosessen og sparer arbeid senere. Økte kostnader for uavhengig kontroll må sees opp mot sparte utredningskostnader, som beskrevet i delkapittel 4.3.1.

Vi legger til grunn at kostnadene ved uavhengig kontroll bæres av forslagsstiller. Forslagsstiller må anskaffe og dekke kostnadene ved å gjennomføre uavhengig kontroll.

Mulig størrelsesorden av virkningene

Størrelsesorden av virkningen vil påvirkes av i hvilken fase kontrollen gjennomføres og omfanget og kompleksiteten av planen eller tiltaket, samt (eventuell) konsekvensutredning. Uavhengig kontroll i fase 1 og 2 antar vi vil bestå av dokumentgjennomgang med kvalitative vurderinger, hvor utreder med kompetanse i tråd med KU-forskriften forelegges opplysningene som ligger til grunn for vurderingen av KUpplikt (fase 1) eller for forslaget til plan- eller utredningsprogram (fase 2).

Tidsbruken for å gjøre de uavhengige vurderingene avhenger av kompleksiteten i planen eller tiltaket, herunder opplysningene som skal kontrolleres, og det kan tenkes at arbeidet i den senere fase 2 vil innebære gjennomgang av mer informasjon enn i fase 1. Basert på en juridisk utredning³⁴ av konsekvensutredningsplikt for reguleringsplaner for akvakulturanlegg i Evje og Hornnes kommune, vurderer vi at uavhengig kontroll i fase 1 typisk vil kunne innebære en arbeidsinnsats på 1-2 dagsverk. Dersom uavhengig kontroll i fase 2 innebærer noe mer tidsbruk, kan dette være 2-3 dagsverk. Dette er imidlertid svært usikre indikasjoner, som blant annet avhenger av utforming av ordningen og tiltaket eller planen som vurderes. Det vil kunne være tilfeller som krever langt mer omfattende, eller mindre, vurderinger.

Tekstboksen viser et eksempel på kostnader knyttet til arbeidsinnsats i fase 1 og 2 for uavhengig kontroll. Totale kostnader per år er aggregert at det totale antallet uavhengige kontroller som per år.

³⁴ Holth & Winge. (2024). *Juridisk utredning om konsekvensutredning av akvakulturanlegg*, Holth & Winge-rapport.

Eksempel-beregning: utredningskostnad ved uavhengig kontroll i fase 1

Dersom vi legger til grunn at typisk tidsbruk for gjennomføring av uavhengig kontroll i fase 1 er 1-2 dagsverk til en konsulentpris på 1800 kr/timen, blir kostnaden per uavhengig kontroll om lag 15 000 - 30 000 kr.

Eksempel-beregning: utredningskostnad ved uavhengig kontroll i fase 2

Dersom vi legger til grunn at typisk tidsbruk for gjennomføring av uavhengig kontroll i fase 2 er 2-3 dagsverk til en konsulentpris på 1800 kr/timen, blir kostnaden per uavhengig kontroll 30 000 - 40 000 kr.

For fase 3 vil kontrollomfanget og dermed kostnadene potensielt kunne være mer omfattende enn fase 1 og 2, både fordi mengden informasjon trolig er mer omfattende og fordi det kan forandre egne undersøkelser. Omfanget avhenger blant annet av hvor stor del av konsekvensutredningen som skal kontrolleres, kompleksiteten i tiltak eller plan og hvor omfattende gjennomført konsekvensutredning er.

Et utgangspunkt for å drøfte størrelsesorden av kostnaden er å anta at kostnadene ved uavhengig kontroll i fase 3 er proporsjonal med kostnadene for konsekvensutredningen, og at kostnadsforholdet mellom uavhengig kontroll og konsekvensutredning ligner kostnadsforholdet mellom kvalitetssikring av konseptvalg (KS1) og konseptvalgutredning (KVU) i Statens prosjektmodell. Dette vil kunne gi en pekepinn på mulig kostnad ved kontroll av en *hel* konsekvensutredning, som vil innebære større kostnader enn kontroll av *deler* av konsekvensutredningen.

Ståvi (2014)³⁵ viser til en gjennomgang av 18 konsekvensutredninger av Arge m.fl. (2005)³⁶, hvor kostnadene til konsekvensutredning spenner fra 1,1 til 19,5 mill. kroner,³⁷ som typisk utgjør 0,1-2,2 prosent av tiltakskostnaden (opptil 7 prosent i ett tilfelle). Konsekvensutredninger av linjetiltak, som veg og kraftlinje, anslås å være dyrere enn for punkttiltak, som pukkverk og havn. Undersøkelsen understreker at det er krevende og mulig uhensiktsmessig å skille konsekvensutredningskostnadene fra planleggingskostnadene, fordi konsekvensutredningen er integrert i planleggingen, og samme utreder ofte vil bidra i hele prosessen.

I Statens prosjektmodell er en KVU et beslutningsgrunnlag for å velge konsept ved statlige investeringer, og KS1 er en faglig og uavhengig kvalitetssikring av grunnlaget for konseptvalget. Konseptuelt ligner dette på uavhengig kontroll av konsekvensutredninger, men det er ofte store forskjeller i arbeidsomfang, metode som benyttes og hvem beslutningsgrunnlagene produseres for. En stor del av arbeidet i både KVU og KS1 er også å beregne investeringskostnader, noe som ikke er tilfelle ved konsekvensutredning

³⁵ Ståvi, J.M. (2014). Konsekvensutredninger – erfaringer og synspunkt fra rådgiveren. I F. Holth & N.K. Winge (red.), Konsekvensutredninger. Rettsregler, praksis og samfunnsvirkninger. Oslo: Universitetsforlaget.

³⁶ Arge, N., Næss, A. og Lea, R. (2005). Nytt og ressursbruk ved konsekvensanalyser. Civitas-rapport.

³⁷ Antatt at kostnadene i rapporten på 0,7-12 mill. kroner er oppgitt i 2005-kroner justert etter konsumprisindeksen.

eller uavhengig kontroll. I en gjennomgang av åtte KVVU og elleve KS1 anslår EY (2016) at tidsbruken for KS1 er i gjennomsnitt 77 prosent av tidsbruken for KVVUen som kvalitetssikres.³⁸ Forholdet varierer imidlertid sterkt mellom ulike tiltak, og tidsbruken for KS1 kan også overstige tidsbruken for KVVU. Dette forholdstallet må også forstås som en indikasjon på kontroll av hele konsekvensutredningen. Dersom man setter kravene om uavhengig kontroll til kun deler av konsekvensutredningen, vil omfanget reduseres tilsvarende.

I tekstboksen under gir vi et eksempel på indikert arbeidsinnsats ved i fase 3, og dermed av kostnad per uavhengig kontroll. Eksempel-beregningen legger til grunn at hele konsekvensutredningen kontrolleres, noe som vil overvurdere kostnadene knyttet til kontroll av deler av konsekvensutredningen. Totale kostnadsvirkninger per år avhenger av antallet uavhengige kontroller som gjøres det året.

Eksempel-beregning: utredningskostnad ved uavhengig kontroll i fase 3

Dersom vi legger til grunn at en konsekvensutredningskostnad på 1-20 mill. kroner, og at forholdet mellom kostnadene til KS1 og KVVU i Statens prosjektmodell (77 prosent) er representativt for forholdet mellom uavhengig kontroll i fase 3 og konsekvensutredning, kommer vi fram til en kostnad per uavhengig kontroll på ca. **0,8-15 mill. kroner.**

4.2.3 Eventuelle ulempekostnader hos *forlagsstiller*

Uavhengig kontroll kan medføre at videre plan- eller søknadsprosess endres, dersom kontrollen avdekker feil eller mangler i arbeidet som er utført. Utsettelse eller økt usikkerhet i ferdigstilling av planen eller tiltaket kan gi ulemper for forlagsstiller. At planen eller tiltaket utsettes, eller at utformingen endres mer enn det som ellers ville skjedd vil, alt annet likt, trolig kunne gi tiltaksutforming som er mindre hensiktsmessig for forlagsstiller.

Denne kostnadsvirkningen må forstås i sammenheng med sparte utredningskostnader (delkapittel 4.3.1), samt bedre beslutninger for samfunnet for øvrig. Dersom tiltaksutformingen uansett ville blitt endret senere i prosessen eller det uansett ville oppstått forsinkelser, vil kostnadene motvirkes av de tilsvarende nyttevirkningene ved sparte kostnader.

Det er forlagsstiller som i første omgang påvirkes av ulempekostnader. Der det er andre aktører involvert i eller avhengige av tiltaket, vil disse berøres indirekte.

³⁸ Tidsbruken til KS1 som andel av totalt prosjektløp (KVVU, KS1, forprosjekt og KS2) anslås til 9 prosent i EY (2016). Kartlegging av tid og kostnader ved KS-ordningen. EY-rapport.

Mulig størrelsesorden av virkningene

Det er krevende å indikere størrelsesorden på ulempekostnadene. Analyse & Strategi (2015)³⁹ vurderte effekter av uavhengig kontroll i byggesaker, og viser kort til at forsinkelser kan være en følge av uavhengig kontroll, særlig fordi «prosjekterende og utførende ikke alltid vet eller forstår omfanget av hva slags dokumentasjon som etterspørres i forbindelse med uavhengig kontroll. Dette medfører i noen tilfeller til forsinkelse i byggeprosessen, og fører til økte kostnader både for entreprenør og tiltakshaver» (Analyse & Strategi 2015, s. 65). De har imidlertid ikke anslått ulempekostnadene.

4.3 Identifiserte nyttevirkinger

4.3.1 Sparte utrednings- og ulempekostnader

Det er tilfeller av at planer eller tiltak blir forhindret helt mot slutten av prosessen, fordi innsigelsesmyndigheter avdekker feil i fase 1 eller 2. Det kan innebære at prosessen må gjennomføres på nytt, eller at tiltaket eller planen forkastes. Dersom uavhengig kontroll avdekker feil på tidligere tidspunkt, vil det spare nødvendige arbeider. De sparte kostnadene inkluderer både sparte utredningskostnader, kostnader knyttet til prosess, dialog, vurdering av høringsuttalelser, etc. og sparte ulempekostnader grunnet forsinkelser. Dersom uavhengig kontroll også bidrar til mindre tid- og ressursbruk til klagebehandling vil dette også gi nyttevirkinger for forslagsstiller og andre involverte aktører.

Det er i hovedsak forslagsstiller, ansvarlig myndighet og eventuelt høringsinstanser som vil spare tid og andre kostnader ved at plan- eller søknadsprosessen ikke må helt eller delvis gjennomføres på nytt. Tilsvarende vil unngåtte ulempekostnader, eksempelvis forsinkelser eller uforutsette utfordringer i stor grad være til fordel for forslagsstiller, og dernest andre involvert i prosessen.

Der kostnadsbesparelsene betyr redusert offentlig ressursbruk, inkluderer besparelsen også skattefinansieringskostnad.

Mulig størrelsesorden av virkningene

Det er krevende å indikere størrelsesorden på nytten ved å unngå (unødvendig) tids- og ressursbruk for å utrede og behandle en plan eller tiltak på feil grunnlag. Dette avhenger av hvor mye tid og ressurser som brukes i prosessen, og hvor mye av dette som kan gjenbrukes i eventuell ny prosess på riktig grunnlag. Tekstboksen på neste side indikerer tids- og ressursbruk for et konkret eksempel: detaljregulering av landbasert oppdrettsanlegg i Evje og Hornnes kommune.

³⁹ Analyse & Strategi. (2015). Undersøkelse om effekten av uavhengig kontroll i byggesaker. Analyse & Strategi-rapport.

Eksempel på planprosess gjennomført på grunnlag som ville vært kontrollert og endret ved riktig uavhengig kontroll i fase 1

Kort om planen og prosessen

Evje og Hornnes kommune behandlet i 2021-2024 et forslag på et landbasert oppdrettsanlegg i tilknytning til et eksisterende fiskeanlegg. Ved førstegangsbehandling tidlig i 2023 vurderte kommunen at det ikke var behov for konsekvensutredning av detaljreguleringsplanen og igangsatte høringsprosess og planbehandling basert på dette synet. Planen ble vedtatt i november samme år.

En måned etter ble vedtaket påklaget, med begrunnelse i at planen burde ha vært konsekvensutredet på grunn av dens potensielle vesentlige virkninger for miljø og samfunn. Til tross for at det var kommet flere innspill og merknader siden planinitiativet startet i 2021, kom denne klagen først etter vedtaket, ettersom det ikke er klagerett på prosessledende beslutninger om behovet for konsekvensutredning. Klagen fikk medhold hos Statsforvalteren, som konkluderte med at en konsekvensutredning burde ha foreligget før vedtaket. Når klager gis medhold på denne måten, oppheves vedtaket, og planprosessen må eventuelt starte på nytt.

Tids- og ressursbruk

Fra perioden etter planbeskrivelsen i februar 2023 gikk det rundt halvannet år før Statsforvalteren fattet sitt vedtak om at konsekvensutredning var nødvendig i august 2024.¹ I løpet av denne perioden har det gått med tid og ressurser til saksbehandling. Selve saksbehandlingen i kommunestyret foregikk i to omganger: en førstegangsbehandling i februar/mars 2023, og en andregangsbehandling i november 2023. Førstegangsbehandling innebar befaring på stedet. Syv kommunerepresentanter stemte over forslaget i kommunestyret.

Andregangsbehandling og vedtak skjedde i november 2023.¹ Det var da 21 personer fra kommunestyret til stede, og to fra administrasjonen. Selve planbehandlingen tok 35 minutter. Samtlige møter hvor man skal fatte vedtak om planforslag krever forberedelse og at man setter seg inn i saksdokumentene.

Det er også gått med ressurser fra andre aktører. Etter at planen ble lagt ut til offentlig ettersyn 04.04.2023 til 16.05.2023, kom det inn 11 merknader. Det kom også her en merknad fra Statsforvalter, mest rettet mot at forslagsstiller i større grad burde undersøke miljøeffekter av tiltaket. I etterkant av merknad fra Statsforvalteren har Rådgivende Biologer vært involvert og svart opp tilleggs kommentarer om naturmangfold og resipientforhold. Merknader fra Agder Fylkeskommune, NVE, Statens Vegvesen, og en rekke private aktører måtte alle adresseres av forslagsstiller, og følges opp.

4.3.2 Bedre beslutningsgrunnlag og økt tillit til konsekvensutredninger

Et sentralt mål med uavhengig kontroll er å øke kvaliteten på konsekvensutredningene, og dermed få et bedre beslutningsgrunnlag, og sikre at lokale og sektorspesifikke hensyn og nasjonale verdier er tilstrekkelig vurdert og tatt hensyn til. Nyttvirkningene vil kunne realiseres gjennom at planen eller tiltaket i større grad tar hensyn til og avveier konsekvenser innen a) samfunnstemaene (beredskap og ulykkesrisiko, transportbehov, energiforbruk og energiløsninger, etc.), b) miljøtemaene (naturmangfold, friluftsliv, landskap, etc.), c) i avveiningen mellom samfunns- og miljøtema, eller d) at det reduserer risikoen for utbygging i naturfareområder. Sistnevnte vil særlig kunne øke i relevans framover ettersom klimaendringene gir økt naturfarerisiko.

Bedre planer og tiltak vil kunne påvirke ulike aktører ulikt, men vi legger til grunn at netto velferdseffekt på samfunnet samlet er positiv.

Økt tillit til konsekvensutredninger er også et gode i seg selv, ved å gi innbyggerne større trygghet for at de relevante hensynene er vurdert på et bedre grunnlag. Denne nyttevirkningen vil kunne berøre flere enn de som berøres direkte av planen eller tiltaket som kontrolleres, fordi det kan referere til generell tillitt til konsekvensutredningsregimet.

Mulig størrelsesorden av virkningene

Størrelsesordenen på virkningene er svært krevende å vurdere. Analyser av kvaliteten i beslutningsgrunnlaget for konsekvensutredninger peker på at det er stort potensial i å heve kvaliteten (se Menon & Sweco 2019⁴⁰ for kommuneplanens arealdel, og Multiconsult 2021⁴¹ for tiltak etter sektorlover). Dersom uavhengig kontroll i fase 3 bidrar til å realisere potensialet i bedret beslutningsgrunnlag – og disse forbedrede beslutningsgrunnlagene gir bedre beslutninger – vil uavhengige kontroller kunne gi betydelige nyttevirkninger for lokalsamfunn, regionen og/eller Norges befolkning.

4.4 Oppsummering og konklusjon

Tabell 1 oppsummerer de vurderte viktigste virkningene per fase. Vi vurderer at kostnadene knyttet til uavhengig kontroll trolig er relativt begrensede sett opp mot det som normalt er øvrige prosjektkostnader. Det vil være kostnader knyttet til selve gjennomføringen av kontrollene og mulige ulempekostnader ved at kontroller gjennomføres. Disse kostnadene vil imidlertid kunne delvis motvirkes av sparte kostnader og ulempekostnader når plan eller tiltak alternativt ville vært utarbeidet på feil grunnlag.

For fase 3 kan kostnadene ved uavhengig kontroll være høyere, men den potensielle nytten kan også være substansiell. Nytten i fase 3 avhenger i større grad av at kontrollen

⁴⁰ Menon & Sweco. (2019). Kvalitet på konsekvensutredninger av klima- og miljøtemaer i kommuneplanens arealdel. Menon-publikasjon nr. 16.

⁴¹ Multiconsult. (2021). Evaluering av konsekvensutredninger etter kapittel 5 i forskrift om konsekvensutredninger. Multiconsult-rapport nr. 10220344-01.

HOLTH & WINGE

gir konsekvensutredninger som i større grad tar hensyn til og avveier samfunns- og miljøverdier, og at dette gir bedre beslutninger for samfunnet.

	Fase 1: Kontroll av opplysninger i vurdering av konsekvensutredningskravet	Fase 2: Kontroll av opplysninger i forslaget til plan eller utredningsprogram	Fase 3: Kontroll av konsekvensutredningen	Generelt
Kostnader	Forslagsstiller: - Kontrollkostnader - Mulige ulempe- kostnader	Forslagsstiller: - Kontrollkostnader - Mulige ulempe- kostnader	Forslagsstiller: - Kontrollkostnader	KLD, KDD: - Forskriftsendring - Forvaltnings- kostnader
Nytte	Ansvarlig myndighet: - Reduserte kontroll- kostnader - Mer effektiv gjennomføring av fase 2 og 3 - Ev. unngåtte kostnader for gjennomføring av fase 2 og 3	Ansvarlig myndighet: - Reduserte kontroll- kostnader - Mer effektiv gjennomføring av fase 3 - Ev. unngåtte kostnader for gjennomføring av fase 3	Ansvarlig myndighet: - Reduserte kontroll- kostnader	Samfunnet: Økt kvalitet i KU - Færre feilaktige beslutninger, her under mht. til samfunns- og miljøvirkninger - Unngåtte ulempekostnader, ved feks. utsettelse og ekstra utredninger Økt tillit til K

Tabell 1: De mest sentrale virkningene identifisert

I betraktningene har vi ikke vurdert mulige responser som påvirker virkningene. Vi har heller ikke vurdert kostnads- og nyttevirkninger ved uavhengig utreder, skjerpede sanksjonsregimer eller sentral godkjenning.

5. Oppsummering med anbefalinger til videre arbeid

5.1 Anbefalinger om hva som bør følges videre i revisjonen

På bakgrunn av utredningene og de samfunnsøkonomiske betraktningene, har vi noen anbefalinger til departementet om hva det bør ses nærmere på følgende muligheter som del av revisjonen av KU-forskriften.

5.1.1 Ulike krav om uavhengig kontroll

Vi anbefaler at det ses videre på de følgende alternativene for uavhengig kontroll:

1. Obligatorisk uavhengig kontroll av opplysningene som skal avgjøre KU-plikten.
2. Obligatorisk uavhengig kontroll av opplysninger i forslag til plan- eller utredningsprogrammet.
3. Obligatorisk uavhengig kontroll av nærmere angitte deler av konsekvensutredningen, samt mulighet til å pålegge ekstra kontroll etter en konkret vurdering, etter særskilte kriterier.

Kontrollen av opplysningene som skal avgjøre KU-plikten (fase 1) og av opplysninger i forslag til plan- eller utredningsprogrammet (fase 2), vil sikre at prosessene får et riktig utgangspunkt, og gjøre alle aktørene tryggere på at alle relevante temaer blir utredet. Kontrollene bør være obligatoriske, for å gjøre systemet forutsigbart for alle parter. De samfunnsøkonomiske betraktningene viser at kostnadene ved disse kontrollene trolig ikke er nevneverdig høye sammenliknet med den totale kostnaden for det aktuelle prosjektet. Samtidig vil nytteverdien med hensyn til kvalitet og tillit være relativt høy.

Når det gjelder uavhengig kontroll av selve konsekvensutredningen (fase 3), mener vi at det bør ses videre på muligheten for å innføre obligatorisk krav om kontroll, men begrenset til spesifikke områder. Kontroll av *hele* utredningen vil være unødvendig omfattende. Enkelte temaer er av særskilt viktighet, og bør derfor kontrolleres både av hensyn til kvalitet og tillit.

Videre bør det ses på om ansvarlig myndighet skal ha adgang til å *pålegge* ekstra uavhengig kontroll i spesielle tilfeller, etter særskilte kriterier som fastsettes i forskriften. Det kan i enkelte tilfeller være behov for kontroll av særskilte enkelttemaer. Kriteriene for både obligatorisk kontroll og eventuelle pålegg om kontroll bør settes etter en faglig, ikke juridisk, vurdering.

De samfunnsøkonomiske betraktningene viser at kostnadene for kontroll i fase 3 trolig vil være høyere enn for fase 1 og 2. Samtidig vil nytteverdien også kunne være større i denne fasen enn i de to foregående, dersom kontrollen innrettes slik at den gir høyere kvalitet på konsekvensutredningene og gir bedre beslutninger for samfunnet.

Etter vårt syn bør disse tre alternativene inngå samlet som deler av et system for uavhengig kontroll av konsekvensutredninger, for å sikre kvalitet på og tillit til hele prosessen og at konsekvensene er tilstrekkelig vurdert og utredet.

5.1.2 Krav om uavhengighet og erklæring av ansvar

Vi mener det ved revisjon av KU-forskriften bør ses videre på om forskriften skal stille uttrykkelig krav om at kontrollerende skal være uavhengig av forslagsstiller og andre aktører i den aktuelle saken. Hva som skal ligge i «uavhengig», bør fastsettes enten i forskriften eller i en tilhørende veiledning. Etter vårt syn vil en kontroll ikke føre til større tillit til prosessen eller en like god kvalitetssikring, dersom kontrollerende ikke er uavhengig av forslagsstiller, plankonsulent eller utredende i saken.

Det vil også være nyttig å se videre på om uavhengig kontrollerende skal måtte erklære ansvar overfor ansvarlig myndighet. Dette er etter vår oppfatning viktig for å sikre at kontrollerende er bevisst på sitt ansvar, og derigjennom også sikre den kvaliteten og tilliten som en eventuell kontroll skal gi. Videre er en erklæring av ansvar også nærmest en forutsetning for å kunne følge opp eventuelt mislighold av rollen som kontrollerende.

5.1.3 Kvalifikasjonskrav

Uavhengig av om departementet går videre med hele systemet vi foreslår for uavhengig kontroll eller kun deler av det, mener vi det bør vurderes om forskriften skal stille tydeligere krav til kvalifikasjonene hos den som faktisk skal utføre kontrollen. Dersom forskriften kun viser til for eksempel «relevant faglig kompetanse», er det vanskelig å avgjøre hvem som faktisk er egnet til å utføre kontrollen, og dermed å sikre den kvaliteten og tilliten som er ønskelig.

Vi mener ellers at kvalifikasjonskrav ikke bør reguleres gjennom noen ordning tilsvarende sentral godkjenning tilknyttet ansvarsrettssystemet i byggesaker. Sentral godkjenning har vært kritisert, og ordningen skal kanskje utvikles også for byggesaker. Sentral godkjenning kan dessuten kun være frivillig på grunn av Norges forpliktelser etter EØS-avtalen, og det derfor kan reises spørsmål om nytteverdien ved ordningen er stor nok.

5.1.4 Forsøk i enkelte kommuner

Vi har ikke drøftet dette underveis i utredningen, men vil her avslutningsvis påpeke at det kan være mulig å gjennomføre forsøk med en ordning med uavhengig kontroll i enkelte kommuner. Dette kan gi et grunnlag for å evaluere både om en ordning med uavhengig kontroll med konsekvensutredninger fører til bedre kvalitet og større tillit til prosessene, og detaljene i hvordan ordningen bør innrettes, for eksempel med erklæring av ansvar.

5.2 Gjennomføring av forslagene

Våre to forslag til endringer knytter seg til innføring av en rolle som uavhengig kontrollerende med konsekvensutredningen og innføring av rolle som uavhengig ansvarlig utreder.

Vi har ikke utredet i dybden om det mulig å innføre disse ordningene kun gjennom endringer i KU-forskriften, eller om det også må gjøres lovendringer for å etablere slike

HOLTH & WINGE

roller og ansvar. Forskriftshjemlene gitt i pbl. § 4-2 tredje ledd og § 14-6 er relativt vide, slik at krav til innholdet i konsekvensutredninger, kompetanse for å gjennomføre utredninger, ansvar og erklæring av ansvaret for at utredningene er i tråd med regelverket, nok kan falle inn under fullmakten til å gi forskriftsbestemmelser.

Når det gjelder virkningen av brudd på reglene om konsekvensutredning, er det derimot trolig behov for presiseringer i dagens lovgivning. Sanksjonsbestemmelsen pbl. § 32-8a (overtredelsesgebyr) gjelder ansvaret ved forsettlig eller uaktsomt brudd på reglene om konsekvensutredninger. Bestemmelsen retter seg etter ordlyden kun mot forslagsstiller, og vil etter vår oppfatning ikke kunne benyttes for å ilegge ansvarlig utreder eller ansvarlig kontrollerende sanksjoner for eventuelle brudd på deres eget ansvar.