



MELHUS KOMMUNE

Postboks 55

7221 MELHUS

Saksbehandler, innvalgstelefon

Henrik Øvrebø, 73 19 91 88

Vedtak i klagesak - reguleringsplan - klage - Melhus kommune - E6 Gyllan - Kvål - PlanID 2020013

Statsforvalteren har behandlet klage over vedtak av kommunen om å vedta reguleringsplan for E6 Gyllan – Kvål. Statsforvalteren har kommet til at kommunens vedtak stadfestes.

Sakens bakgrunn

Etter en forutgående planprosess, traff kommunestyret den 18.06.2024 vedtak om å godkjenne reguleringsplan for ny E6 på strekningen mellom Gyllan og Kvål. Det er snakk om en ny vegtrasé med fire felter, og 100/110 km/t fartsgrense, beliggende dels på vestsiden av Gaula. Planen er utarbeidet av Nye Veier.

Vedtaket om å godkjenne planen er påklaget. Kommunen har vurdert klagen, og holdt fast ved vedtaket, den 20.08.2024. Klagesaken er så oversendt til Statsforvalteren, som er klageinstans, for endelig behandling.

Klagen

Klagen er i brev av 18.07.2024, fra Besteforeldrenes klimaaksjon, Trondheim og omegn, ved leder Hans Kristian Solbu.

Det anføres at planen er mangelfullt utredet, særlig klimaeffekter. Det anføres at det ikke er vedlagt klimarapport, at energibruk og energibehov ikke er dokumentert, og at klimagassutslipp ikke er drøftet. Klagerne hevder at planen er i strid med internasjonale forpliktelser, nasjonale rammeverk og lokale avtaler, for ivaretagelse av miljø og klima. Det vises både til Parisavtalen, Montrealavtalen, Nasjonal transportplan, og den lokale Byvekstavtalen, for uten til Plan- og bygningsloven. Det anføres spesielt at de nye vegnormalene utarbeidet av Statens vegvesen for å imøtekomme krav om reduksjon av utslipp og arealbeslag, burde vært vurdert mer nøye. På bakgrunn av anførselene om mangelfull utredning mener klagerne planvedtaket må underkjennes.

Det vises for øvrig til klagen i helhet, samt til klagernes etterfølgende brev, den 27.10.2024.



Statsforvalterens syn på saken

Statsforvalterens myndighet som klageinstans

Statsforvalteren er klageinstans for kommunens vedtak etter plan- og bygningsloven (pbl.), jf. pbl. § 1-9 femte ledd, og delegasjonsvedtak fra departementet.

Statsforvalterens myndighet i klagesaken følger av forvaltningsloven (fvl.) § 34. Statsforvalteren kan prøve alle sider av saken, og kan også ta hensyn til nye omstendigheter. Statsforvalteren skal vurdere de synspunkter klageren kommer med, og kan også ta opp forhold som ikke er berørt av klageren. Det skal legges stor vekt på hensynet til det kommunale selvstyre ved prøving av det frie skjønn. Statsforvalteren kan stadfeste, oppheve eller fatte nytt vedtak i saken.

Klagefrist og rettslig klageinteresse

Klageren er klageberettiget, jf. fvl. § 28. Klagen er levert i tide, jf. fvl. § 29. Vilkårene for å behandle klagen er oppfylt, jf. fvl. §§ 28 – 34.

Regler vedtaket bygger på

Lovregler vedtaket bygger på

En reguleringsplan er et arealplankart med tilhørende bestemmelser som angir bruk, vern og utforming av arealer og fysiske omgivelser, jf. pbl. § 12-1 første ledd. Kommunen skal i henhold til pbl. § 12-1 andre ledd sørge for at det blir utarbeidet reguleringsplaner for de områder i kommunen hvor dette følger av loven eller av kommuneplanens arealdel, samt der det ellers er behov for det.

Plan- og bygningsloven har i §§ 12-8 til 12-12 saksbehandlingsregler for utarbeidelse og vedtakelse av reguleringsplaner. Gjennom planprosessen skal ulike løsninger utredes og konsekvenser for området kartlegges. Det er dessuten regler om behandling av arealplaner i pbl. kap. 1, 3 og 5.

Etter loven er det kommunestyret som er planmyndighet, og som avgjør hvilke arealer som skal inngå i planen og hva disse arealene skal brukes til. Dette skjer på bakgrunn av en vurdering av de ulike hensynene i planområdet, som er kommet fram i utredningen. Dette forutsatt at det ikke foreligger innsigelser mot den vedtatte reguleringsplanen fra myndigheter, jf. pbl. § 5-4. I så fall er prosessen og vedtaksmyndigheten mer sammensatt, jf. pbl. § 5-6.

Planprosessen skal sikre at areal- og ressursbruken blir til størst mulig fordel for den enkelte og for samfunnet samlet sett. Loven gir ikke regler om at et område skal reguleres eller ikke reguleres til et bestemt formål. Ved utarbeidelse av reguleringsplaner vil det som regel kunne diskuteres hvilken løsning som er best. Det er derfor viktig å påpeke at reguleringsmyndigheten er lagt til kommunen. Kommunen treffer endelig planvedtak. Dette vil dels være basert på skjønn. Ingen kan sies å ha krav på at et område skal reguleres til et bestemt formål eller ikke.

Planmyndighetens vedtak må for øvrig holde seg innenfor generelle forvaltningsrettslige rammer. Det innebærer at vurderingene må være saklige og ikke bygge på utenforliggende hensyn, og baseres på et riktig faktisk grunnlag.



Kravet til utredning av planer varierer etter hvor viktig og omfattende saken er. Generelt gjelder det at planer må være forsvarlig utredet. Se fvl. § 17. Planforslag etter pbl. skal ha en planbeskrivelse som beskriver planens formål, hovedinnhold og virkninger, samt planens forhold til rammer og retningslinjer for området, jf. pbl. § 4-2 første ledd.

Reguleringsplaner som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn, skal inneholde en konsekvensutredning av planens virkninger for miljø og samfunn, jf. pbl. § 4-2. Dette er nærmere regulert i en egen forskrift; forskrift om konsekvensutredninger av 21.6.2017 nr 854 (KU-forskr.).

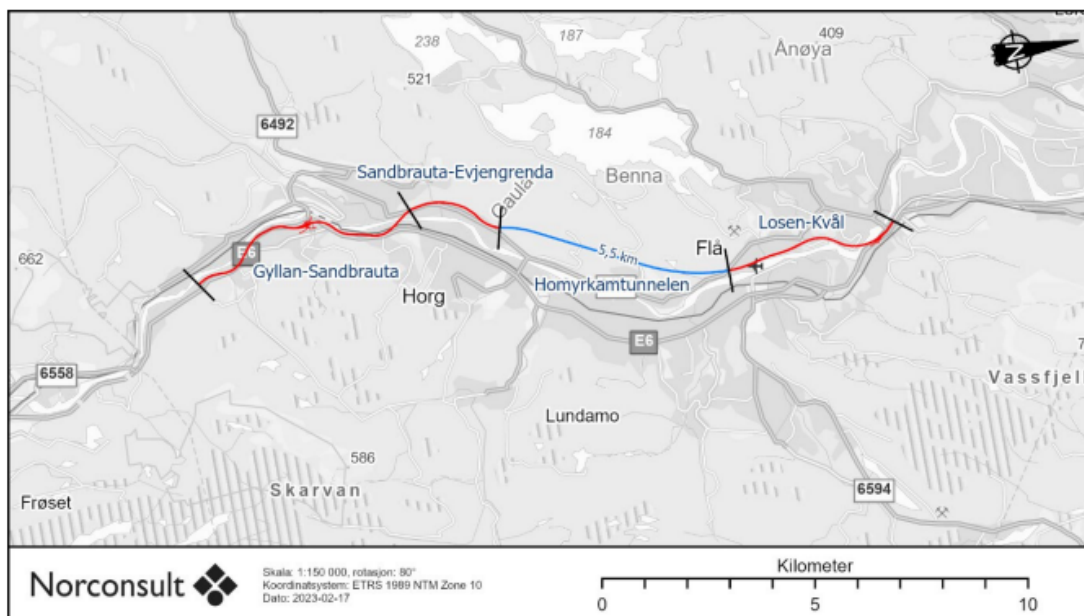
Arealplanen

Den aktuelle reguleringsplanen er «*Detaljregulering E6 Gyllan – Kvål*», planid 2020013, vedtatt i kommunestyret den 18.06.2024. Planen består av plankart, i til sammen 16 kartblad, og tilhørende bestemmelser. Plankartet er datert 20.03.2023, og sist revidert 24.05.2024. Bestemmelsene er senest revidert 24.05.2024. Ansvar for utarbeidelse av planen er Nye Veier.

Planen med bestemmelser er rettslig bindende, jf. pbl. § 12-4.

Det foreligger en rekke utredningsdokumenter. Blant de er planbeskrivelsen siste versjon av 24.05.2024, sentral. Den er ikke rettslig bindende. Utredningen inkluderer videre bl.a. planprogram, vedtatt 07.07.2021, konsekvensutredning, datert 7.4.2022 (samlingsrapport), og 26.08.2022 (tilleggsrapport, og en Risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS-analyse), datert 20.03.2023. Det foreligger ellers en rekke fagrapporter for forskjellige spørsmål. En oversikt finnes i planbeskrivelsen pkt. 8.2.

Kart over reguleringsområdet, hentet fra planbeskrivelsen, følger under.



Figur 0-2 Prosjektet er inndelt i fire delstrekninger (Kilde: Norconsult)

Vurdering av saken

Innledning

Statsforvalteren har vurdert anførselene i klagen, og tatt stilling til gyldigheten av vedtaket. Hovedproblemstillingene, slik vi forstår det, er om planen har vært tilstrekkelig utredet når det



gjelder virkninger av veganlegget for klima- og miljø. Det gjelder spesielt dimensjoneringen av anlegget, der det er valgt en 4 felts motorveg med dels 100 og dels 110 km/t fartsgrense. Spørsmålet er om det burde vært gjort mer utredning av at mindre veganlegg.

Det bemerkes innledningsvis at det i klagebehandlingen her primært er de rettslige sidene av planprosessen og vedtaket, som vurderes. Det vil si at det vil bli sett på utredningen av de spørsmål som omtales i klagen, herunder behandlingen av dette i og med den behandlingen av forslagene til reguleringsplan som har vært. Det inkluderer høring av planforslaget, medvirkning av berørte parter, og vurdering av de innspillene som er kommet. Videre om begrunnelsen som er gitt for den valgte reguleringen er rettslig holdbar. Dette må sees på opp imot gjeldende regler for planprosesser og begrunnelser for vedtak, jf. særlig plan- og bygningsloven kap. 4, 5 og 12, samt forvaltningslovens regler om enkeltvedtak.

Det er ikke i klagebehandlingen her rom for å foreta vurderinger av hvilke løsninger som bør velges for det konkrete veganlegget. Det er i liten grad gitt direkte regler for dette, selv om det er flere overordnede prinsipper og retningslinjer. Det beror derfor i stor grad på politiske avveier i den konkrete saken, der den formelle beslutningsmyndigheten er lagt til kommunestyret, jf. pbl. § 12-12.

Grunnleggende rettslige forutsetninger

Som redegjort for, ligger beslutningsmyndigheten for reguleringsplaner til kommunestyret, jf. pbl. § 12-12. Avgjørelsen der beror i stor grad på skjønsmessige avveier av de ulike hensyn som gjør seg gjeldende.

Reglene for arealplanlegging i plan- og bygningsloven stiller først og fremst krav til prosessen. Det er gjennom prosessen, der utredningen fra plankonsulentene og innspill fra berørte myndigheter og andre, står sentralt, at planer får sitt innhold. Særlig viktig i denne sammenheng er innsigelsesinstituttet. Myndighetsorganer med innsigelsesmyndighet, kan ved å fremme innsigelse nekte planen vedtatt. Det vises til pbl. §§ 5-4 til 5-6.

Norge som stat har forpliktet seg til reduksjon i våre utslipp av klimagasser gjennom internasjonale avtaler, der Parisavtalen er særlig sentral. Med Parisavtalen som bakgrunn har Norge i klimaloven (lov av 16.6.2017 nr 60) fastsatt konkrete, overordnede mål for utslippskutt. Ifølge klimaloven § 3 er målet at klimagassutslippene innen 2030 er redusert med minst 55 prosent fra utslippsnivået i 1990.

Gjennom FNs konvensjon om biologisk mangfold (Convention on Biological diversity – CBD, Rio 1992, ikr. 29.12.1993) har staten forpliktet seg til å arbeide for å ta vare på natur og biologisk mangfold. Det er fastsatt nærmere målsetninger for dette i Naturavtalen (Kunmings-Monteral-avtalen), vedtatt 19.12.2022. Det er gitt nasjonale regler om dette i naturmangfoldloven (lov av 19.06.2009 nr 100).

De nevnte internasjonale avtalene, gjelder for Norge som stat. De fastsetter overordnede mål og prosesser. For å følge opp konvensjonene er det utarbeidet handlingsplaner og nærmere statlige retningslinjer, som har betydning for bl.a. arealplanlegging. Av betydning for vår sak, nevnes Regjeringas klimastatus og -plan «Grønn bok» (Prop. 1 S 2023-2024), Norsk handlingsplan for naturmangfold (Meld. St. 35 2023 –2024), og Nasjonal Transportplan (meld. St. 14 2023 –2024). Dette er for øvrig overordnede politiske meldinger, som ikke inneholder direkte bindende rettslige regler.

Klimaloven og naturmangfoldloven er for øvrig lover som gjelder nasjonalt. I tillegg kommer særlig plan- og bygningsloven, som gjelder for arealplanlegging, som en sentral nasjonal lov.



Videre har staten, i medhold av plan- og bygningsloven § 6-2, på flere områder vedtatt statlige planretningslinjer, der det gis mer konkrete retningslinjer for arealplanlegging. Det omfatter Statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning (forskr. 28.9.2018 nr 1469) og Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging (kgl.res. 26.09.2014). Dette er også retningslinjer, og altså ikke uttrykkelig bindende krav.

Det nevnes for øvrig at staten har hjemmel i pbl. §§ 6-3 og 6-4 å ved statlige planbestemmelser eller statlige arealplaner, gripe inn i arealplanleggingen i en kommune. Det gjøres imidlertid ikke ofte.

Det følger av det som er sagt ovenfor at det er opp til staten å følge opp internasjonale mål og forpliktelser gjennom utvikling av regelverket. Den enkelte saken må imidlertid behandles i forhold til gjeldende regler i nasjonalt lovverk. Det innebærer ikke at overordnede retningslinjer ikke tas hensyn til. Det skjer imidlertid primært gjennom planprosessen, der bl.a. høringen med innsigelsesinstituttet, er særlig viktig. Evt. kan det skje ved bruk av statlige planbestemmelser eller arealplaner, som nevnt.

Nærmere vurdering – gjennomført utredning

Statsforvalteren går i fortsettelsen først over til å se på planprosessen og den utredningen som har vært, særlig når det gjelder virkninger for klima- og miljø.

Oppstart for planen var i januar 2021. Varsel om planoppstart ble sendt ut, og det kom en rekke merknader, bl.a. fra berørte statlige organer.

Initiativet til planen må forstås på bakgrunn av at det alt forelå en reguleringsplan for ny motorveitrasé på denne strekningen fra 2016. Det var særlig reguleringsplanene 2015010 E6 Gyllan-Røskaft, vedtatt 27.09.2016, og 2014002 E6 Røskaft-Skjerdingsstad, av 22.11.2016.

Det følger av varselet om planoppstarten at formålet med reguleringsarbeidet var å finne bedre samfunnsøkonomiske løsninger enn i gjeldende planer. Hensikten var bl.a. at ny vei skal gi et trafiksikkert transportsystem som fremmer verdiskapning og bidrar til lavutslippssamfunnet. Det skal dessuten ha vært et formål å planlegge for en veg med 110 km/t fartsgrense. Det står i planinitiativet:

«For strekningen GyllanKvål foreligger det Godkjente reguleringsplaner fra 2016 utarbeidet av Statens vegvesen. I den var vegen planlagt med 20 meters bredde og fartsgrense 100 km/t. Et av grepene Nye Veier gjør for å øke samfunnsnyttene på strekningen er høyere vegstandard og høyere fartsgrense. I tillegg optimaliseres løsningene for å redusere kostnader, tilrettelegge for tidlig involvering av entreprenør og redusere øvrig belastning på ytre miljø.»

Det ble fastsatt planprogram den 7.7.2021. Det ble videre gjennomført en konsekvensutredning, som var på høring i perioden 7.4. - 29.5.2022. Konsekvensutredningen omfatter bl.a. utredning av utslipp av klimagasser for de forskjellige foreliggende traséalternativene, basert på en standard med fire felts veg og 110 km/t fartsgrense. Dette på grunnlag av en delutredning av klimagasseffekter.

Etter høring av konsekvensutredningen, ble det på bakgrunn av innkomne merknader utarbeidet en tilleggsutredning, datert 26.08.2022. Den omfatter bl.a. særlig utredning av utslipp av klimagasser for alternative vegtraséer med 100 km/t fartsgrense, og satt opp mot 110 km/t.



I konsekvensutredningene er det ved utredning av utslipp av klimagasser sett på utslipp ifm. anleggsfasen, arealbeslag, drift og vedlikehold av vegen, og utslipp fra trafikk. De nærmere detaljene og resultatene er å finne i fagrapporten «*Klimagassbudsjett*», datert 20.3.2023.

For øvrig var også konsekvenser for naturmangfoldet blant de tema det ble sett på i konsekvensutredningen.

Et planforslag ble dernest lagt ut på høring i perioden 18.4. – 2.6.2023. Det kom flere innspill fra berørte fagmyndigheter, og det ble fra flere fremmet innsigelser mot planen. Det ble bl.a. fra Statsforvalterens klima- og miljøavdeling fremmet innsigelse. Den særlig gjaldt manglene tiltak for ivaretagelse av hensyn til artsmangfoldet langs elva Gaula.

Statens vegvesen hadde også merknad til planforslaget. De etterspurte utredning av en vegtrasé med 90 km/t, men de fremmet ikke innsigelse. Det vises til deres brev av 28.4.2023.

Det ble dernest utarbeidet et 2. planforslag, som lå ute på høring fra 14.2. – 2.4.2024. Det var i dette gjort endringer for å imøtekomme innsigelser, og på denne bakgrunnen ble også innsigelser trukket. Det gjaldt bl.a. den nevnte innsigelsen fra Statsforvalterens klima- og miljøavdeling, jf. brev fra Statsforvalteren av 26.10.2023.

Vegvesenet uttalte ved 2. gangs høring at de mente det manglet en begrunnelse for valg av vegen i den dimensjonerte standarden, men hadde ikke kommentarer direkte til planen. Det vises til deres brev av 29.4.2024.

Merknadene til planforslaget, med kommentarer fra forslagsstilleren, er sammenfattet i dokumentene «*Merknadshäfte høring reguleringsplan*», datert 24.11.2023, og «*Merknadshäfte 2. gangs høring*», datert 24.5.2024.

Etter dette ble planforslaget, som nevnt, vedtatt i kommunestyret den 18.06.2024.

Er utredningen tilstrekkelig?

Spørsmålet om det har vært en tilstrekkelig utredning, eller om det også skulle vært utredet et alternativ med en vegtrasé med 90 km/t, er i denne klagebehandlingen et rettslig spørsmål. Det som er problemstillingen er hvilke krav til utredning av veganlegget som følger av regelverket, etter en fagmessig juridisk vurdering.

Det generelle rettslige utgangspunktet i fvl. § 17 sier at planvedtaket skal være «*så godt utredet som mulig*». Det følger av etablert retts- og forvaltningspraksis at dette ikke skal forstås helt bokstavelig. Kravet til utredning er relativt, slik at utredningen må stå i forhold til den konkrete saken det gjelder.

Når det gjelder virkninger for naturmangfoldet, gjelder et grunnleggende prinsipp om utredning i naturmangfoldloven § 8, der første ledd lyder:

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



Det følger av dette at det rettslige kravet til utredning av virkninger for naturmiljøet ikke er helt absolutt, men må vurderes i den konkrete saken. Hvilken kunnskap som faktisk foreligger, hva som med rimelighet kan forventes å komme ut av ytterligere utredninger, og hva det krever av ressurser, er bl.a. også relevant, i tillegg til behovet for et solid kunnskapsgrunnlag.

I saker som gjelder arealplaner, er det for øvrig gitt nærmere detaljerte regler om prosessen og utredningen, som vist. Det må legges til grunn at de spesielle utredningsreglene gjennomfører de nevnte prinsippene om utredning på dette saksfeltet. Det er derfor først og fremst i plan- og bygningssloven med tilhørende forskrifter, reglene om hva som kreves utredet i saken står.

Som redegjort for ovenfor, har det i denne saken vært gjennomført en full planprosess. Det har vært varsel om planoppstart, planprogram, konsekvensutredning med tilleggsutredning av en 100 km/t -veg, og to runder med høring og offentlig ettersyn. Videre er det kommet innspill fra berørte myndigheter og andre i alle de nevnte trinnene, herunder flere innsigelser, som er blitt vurderte og tatt hensyn til. Vårt hovedinntrykk er at reguleringsplanen har vært grundig utredet.

De internasjonale mål om reduksjon av utslipp av klimagasser og ivaretagelse av naturmangfold, som staten har forpliktet seg til å arbeide for, og som det er vedtatt nasjonale målsetninger og retningslinjer for, har vekt ved vurdering av hvilken utredning av dette som kreves. Staten må imidlertid kunne gjøre prioriteringer mellom tiltak for oppfølging av målene.

Målsetningene i klimaloven er overordnede og innebærer få konkrete krav i enkeltsaker. De statlige planretningslinjene for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning, er noe mer konkrete. Se f.eks. pkt. 3 og 4.3. I statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging, er også noen punkter der utredning av virkninger for klima og miljø omtales, men det gis i liten grad konkrete bestemmelser.

I Nasjonal transportplan (Meld. St. 14 2023 –2024), er overordnede forventninger til ivaretagelse av hensyn til klima og miljø i planlegging av transportanlegg, omtalt. Det er der bl.a. gjort rede for de nye veinormalene, standarder for dimensjonering og utforming av veganlegg, fastsatt i 2023. Det står i pkt. 7.8.1.:

«Nye veinormaler, som ble fastsatt høsten 2023, åpner for å bygge to- og trefeltsveier på strekninger med årsdøgntrafikk (ÅDT) opptil 15 000 passeringer (tidligere 12 000). De nye veinormalene åpner også for motorveier med fartsgrense 90 km/t eller 100 km/t, i tillegg til dagens 110 km/t. Endringene kan gi redusert bruk av areal ved nye veiprosjekter gjennom smalere korridorer, mykere linjeføring og mer gjenbruk av vei. Endringene gjør det enklere å unngå verneområder og spesielt viktige areal eller naturtyper.»

Vegnormaler utarbeides av Statens Vegvesen og vedtas av Samferdselsdepartementet, i medhold av Forskrift om anlegg av offentlig veg (FOR-2007-03-29-363), jf. vegl. § 13. Vegnormalene er en del av det tekniske grunnlaget for valg av løsning gjennom arealplanleggingen eller pbl. Statens vegvesen Vegdirektoratet har myndighet til å fravike vegnormalene for riksveger.

Reguleringsplanen er utarbeidet på grunnlag av de vegnormaler og andre overordnede føringer som gjaldt ved oppstart av planen. Se planinitiativet. Det er selvsagt ikke til hinder for at det kan gjøres



endringer i ettertid. Statsforvalteren kan imidlertid ikke se at de nye vegnormalene stiller ufravikelige krav til standard for nasjonale hovedveger. Det må velges mellom dimensjoneringsklasse H2 (2/3 felt og 90 km/t) og H3 (4 felt og 90, 100 eller 110 km/t). Det vises til vegnormalene pkt. 3.3. Det står i pkt. 3.3.3 at det må avklares ved oppstart av planarbeidet hvilken dimensjoneringsklasse som velges.

(Opplysninger om trafikkmengde på den aktuelle strekningen finnes i planbeskrivelsens pkt. 3.2.1. Det står der at dagens E6 varierer trafikken fra 8 925 ÅDT (Årsgjennomsnittelig døgnetrafikk), og 19 % lange kjøretøy sør for Hovin, til 10 000 i ÅDT og 15 % lange kjøretøy i nord ved Kvål.)

Konkrete regler om utredningen finnes særlig i forskrift om konsekvensutredninger (KU-forskr.). Det må avgjøres for den enkelte arealplan hva konsekvensutredningen nærmere må inneholde. Dette gjøres i første omgang ved fastsetting av et planprogram, som skal på høring, jf. KU-forskr. §§ 14 – 16. Planprogrammet i vår sak ble fastsatt etter behandling i kommunens vedtak den 1.6.2021.

Et viktig spørsmål er hvilke alternativer som skal utredes. Det følger av KU-forskr. § 14 første ledd nr c. at planprogrammet skal beskrive *«relevante og realistiske alternativer og hvordan disse skal vurderes i konsekvensutredningen»*. Videre følger det av KU-forskr. § 19 annet ledd at *«Konsekvensutredningen skal også redegjøre for de alternativene til utforming, teknologi, lokalisering, omfang og målestokk som forslagsstilleren har vurdert, og en utredning av relevante og realistiske alternativer.»*

Hva som i en sak er *«relevante og realistiske alternativer»*, som skal utredes, må avgjøres konkret. Det står om dette i departementets veileder til om Konsekvensutredninger for planer etter plan- og bygningssloven (H-2487 B, KMD, rev. 2021) pkt. 4.6.:

«Det vil være ansvarlig myndighet som i innledende fase av planleggingen, for eksempel ved fastsetting av planprogrammet, tar stilling til om det foreligger relevante og realistiske alternativer som skal konsekvensutredes fullt ut.»

Det ble i den foreliggende plansaken gjort rede for alternativer som skulle utredes i planprogrammet pkt. 6.1 og 6.2. Det er der beskrevet de alternative vegtraséer for deler av hele strekningen som skal utredes. Det ble ikke i planprogrammet fastsatt utredning av veg for andre fartsgrenser enn 110 km/t. Dette må forstås på bakgrunn av formålet med planleggingen, som tydeligvis har vært å planlegge for en veg med høyere hastighet enn i de gjeldende planene. Se om dette lengre ovenfor.

I samsvar med dette inneholder konsekvensutredningen utredning av flere alternative traséer, men ikke lavere hastigheter. Dette er redegjort for i samlereporteren for konsekvensutredningene pkt. 3.3.

Det følger av KU-forskr. kap. 6 at konsekvensutredningen skal høres. Ansvarlig planmyndighet, i vår sak kommunen, kan på bakgrunn av høringen stille krav om tilleggsutredning, jf. KU-forskr. § 27. Det ble gjort i vår sak, som nevnt. Det står i veilederen fra KMD, pkt. 4.6.:

«Ansvarlig myndighet kan, for reguleringsplaner for tiltak i vedlegg II, stille krav om tilleggsutredninger dersom det ved høringen av konsekvensutredningen framstår som nødvendig å se nærmere på alternative løsninger. Her er det viktig at berørte myndigheter allerede ved varsel om planoppstart varsler om det er behov for en egen alternativ siling før selve plan og \ utredningsarbeidet gjennomføres. Se mer om tilleggsutredninger i punkt 5.2.»



I tilleggsrapporten til konsekvensutredningen (av 26.08.2022), ble alternative veilinjer for en firefeltsveg med samme vegbredde (20,5 m), men 100 km/t fartsgrense, utredet. Dette på grunnlag av dialog mellom Melhus kommune, Statsforvalteren i Trøndelag og Statens vegvesen, ifølge rapporten pkt.

3.1. Det vises til hele tilleggsutredningen.

På bakgrunn av utredningen så langt, gikk man så videre med utarbeiding av et planforslag. Dette ble så sendt på høring. I denne fasen var det korrespondanse mellom plankonsulenten, Nye Veier, og berørte statlige fagorganer, der dimensjonene for veganlegget og tiltak av hensyn til klima og miljø, ble diskutert.

Det går fram fra flere brev fra Statens vegvesen at det etter deres syn også burde vært sett nærmere på en veg dimensjonert for en lavere hastighet, dvs. 90 km/t. Slik vi forstår det, var vegvesenet i tvil om at en firefelts veg med 100 km/t fart, kunne forsvares faglig sett. De avsto likevel fra å fremme innsigelse fordi det fra sentralt hold er politisk vedtatt å gjennomføre vegprosjektet. Det vises til deres brev av 28.4.2023, samt deres øvrige uttalelser i saken.

Statsforvalteren bemerker at det ved vurdering hvilke alternativer som må utredes, er relevant hva som er oppdragsgiverens formål og interesse. Det er altså rettslig relevant å legge vekt på hva som er vedtatt på et overordnet politisk nivå, ved spørsmål hvilke alternativer som kreves utredet. Slik vi oppfatter at KU-forskr. skal forstås, kan det ikke hevdes at alternativer som ikke er egnet til å oppfylle formålet med prosjektet, er realistiske alternativer som må utredes.

Formålet med reguleringsplanen som nå er utarbeidet var bl.a. å planlegge for en veg med høyere fart, enn i foreliggende reguleringsplaner, der det var en firefelts veg i 20 m bredde med 100 km/t. Det gjør en veg med færre felt og lavere fart enn dette, til et mindre realistisk alternativ i vurderingen hva som kreves utredet.

Utgangspunktet ved oppstart at det skulle planlegges for en veg med fire felt og 110 km/t fart. Dette lå derfor til grunn ved den opprinnelige konsekvensutredningen. Det vises til samlerapporten for konsekvensutredning av 7.4.2022. På bakgrunn av tilbakemeldingene ble så en veg dimensjonert for 100 km/t også utredet. Det vises til tilleggsrapporten av 26.08.2022.

Utslipp av klimagasser ble utredet i en egen rapport av 20.3.2023. Der redegjøres det for samlede utslipp ved den nye planen. Dette beskrives dessuten i planbeskrivelsen pkt. 5.3. Det går fram der at målet er at utslipp skal reduseres ift. eksisterende reguleringsplaner. De endelige tallene for utslipp vil bero på detaljeringen av tiltak i anleggsfasen. Det er tatt inn et krav i bestemmelsene pkt. 7.14, som sier:

«Før anleggsstart skal det lages et klimagassbudsjett som synliggjør hvordan klimagassutslippene skal reduseres med 30 % ift. reguleringsplan. Det skal dokumenteres hvilke tiltak som gjøres for å redusere klimagassutslippene. Ved endt prosjekt skal det utarbeides et klimagassregnskap.»

Konsekvenser for klima og naturmiljø, var som nevnt også blant temaene i utredningene.



Det er som nevnt i stor grad i og med planprosessen, og faglige myndigheters bruk av innsigelser, at de endelige kravene til utredning og avklaringer i en plansak fastsettes. I denne saken kom det etter utredningene og høringsuttalelser mange innspill og flere innsigelser fra faglige instanser. Dette fikk betydelig innvirkning på planen, ikke minst ved bestemmelser som tok sikte på å ivareta hensyn til klima og naturmiljø. Se planbestemmelsene pkt. 5.3.1, 6.5, 7.3, og 7.14.

Det ble videre konkludert med at det på den søndre strekningen ville gi vesentlige forbedringer med en veg dimensjonert for 100 km/t, og derfor ble dette valgt der. Det vises her til Nye Veiers kommentar til vegvesenets merknader i brev av 7.7.2024. Etter alle endringer av planen var gjort, var de innsigelsene som ble fremmet alle trukket.

På bakgrunn av hva som er sagt ovenfor, kan ikke Statsforvalteren se at det er en rettslig mangel ved denne reguleringsplanen at ikke en veg dimensjonert for lavere hastigheter har vært utredet. Det er ellers ikke funnet andre mangler ved utredningen med virkning for vedtakets gyldighet, jf. fvl. § 17.

Om begrunnelsen for vedtaket

Det er gitt en begrunnelse for kommunestyrets vedtak i vedtakets innstilling. Det går fram der at kommunen har sett på de forskjellige konsekvensene av planen. Konsekvensene for klima og miljø er også omtalt. Kommunen har vært kjent med at vegen ikke vil bidra til kommunens mål om null utslipp. Det går imidlertid fram at hensynet til et bedre veganlegg med høyere trafiksikkerhet, forbedringer i miljø lokalt, i tillegg til kortere reisetid, er vektlagt tyngst. Dette er relevante hensyn i den skjønsmessige avgjørelsen om planen bør vedtas. Det vises til pbl. §§ 3-1 og 12-12.

Byvekstavtalen (2023-2029) er en regional avtale mellom kommuner om arbeid for et mål om null vekst i utslipp av klimagasser fra biltrafikk, særlig gjennom tilrettelegging for miljøvennlige transportformer og kollektivtransport. Dette er en intern, først og fremst politisk-, avtale mellom partene. Den legger ikke rettslige begrensninger på kommunestyrets myndighet til å treffe vedtak om reguleringsplaner etter pbl. § 12-12. Partene i avtalen er for øvrig kommunene Trondheim, Malvik, Melhus, Stjørdal, Skaun, Orkland, Trøndelag fylkeskommune, Samferdselsdepartementet og Kommunal- og distriktsdepartementet. Partene må hver ta sitt ansvar for å følge opp avtalen overfor hverandre. Den har imidlertid ikke direkte rettslig virkning for planvedtaket, og det vil havne utenfor denne klagebehandlingen å skulle vurdere evt. brudd på Byvekstavtalen.

Statsforvalteren ser at en veg med færre felt og lavere hastighet ville kreve noe mindre arealbeslag, og dermed trolig gi lavere utslipp av klimagasser. Det kan derfor spørres om det strengt tatt er riktig som uttalt i Nye Veiers merknader til vegvesenet at reduksjon til 90 km/t hastighet ikke ville gi ytterligere forbedringer. Det ville vel i alle fall være noen miljømessige fordeler ved en evt. smalere trasé. I dette tilfellet er det imidlertid de aktuelle alternativer som kreves utredet, og som det må foretas et begrunnet valg mellom. Det må videre sees hen til at hvis planforslaget ikke vedtas, er de eksisterende reguleringsplanene for ny E6 rettslig bindende, jf. pbl. § 12-4.

Etter den gjennomgang av saken som er gjort ovenfor, har Statsforvalteren ikke funnet at det foreligger avgjørende feil eller mangler ved den begrunnelsen for planvedtaket som er gitt, etter de krav som stilles, jf. fvl. § 25 og pbl. § 12-12.



Konklusjon

På bakgrunn av vurderingene ovenfor, har Statsforvalteren kommet til at anførselene som er framsatt i klagen ikke fører fram. Så langt vedtaket er prøvet, er det ikke avdekket mangler ved utredningen, herunder spesielt konsekvensene for klima- og naturmiljø, av avgjørende betydning for dets gyldighet. Det vises til fvl. § 17, samt pbl. §§ 4-1 til 4-3, 5-1 til 5-4, og §§ 12-8 til 12-11. Det er videre ikke funnet at planvedtaket er mangelfullt begrunnet. Det vises til fvl. § 25 og pbl. § 12-12.

Konklusjonen blir at kommunens vedtak er gyldig.

Den politiske vurderingen om planen bør vedtas, overprøves ikke her. Det vises til fvl. § 32 annet ledd.

Vedtaket stadfestes.

Spørsmål om videre saksgang må rettes til kommunen.

Det vises for øvrig til hele vurderingen ovenfor.

Statsforvalteren fatter følgende

vedtak:

Melhus kommunes vedtak av 18.06.2024, av reguleringsplanen for E6 Gyllan – Kvål, stadfestes.

Klagen har ikke ført frem.

Statsforvalterens vedtak er endelig og kan ikke påklages videre i forvaltningen, jf. fvl. § 28.

Med hilsen

Kjetil Ollestad (e.f.)
leder for juridisk seksjon
Kommunal- og justisavdelingen

Henrik Øvrebø
seniorrådgiver
Kommunal- og justisavdelingen

Dokumentet er elektronisk godkjent

Kopi til:

Besteforeldrenes klimaaksjon, Trondheim og omegn, v/
Hans Kristian Seip Solbu

Johnny Peviks
Veg 32

7022 Trondheim