

FREDRIKSTAD KOMMUNE
sendes via elektronisk skjema

Oslo, 23. januar 2025

Sak nr.: 24-4912
Deres sak nr.: 20/6752
Ansvarlig advokat: Tine Larsen

KLAGE OVER VEDTATT OMRÅDEREGULERING FOR VIKEN PARK, FREDRIKSTAD KOMMUNE

På vegne av Naturvernforbundet i Østfold påklages med dette bystyrets vedtak av 12. desember 2024 om områderegulering for næringsområdet Viken Park (planID 3107 1199) i Fredrikstad kommune.

Klagegrunnene er mangelfull konsekvensutredning og manglende vurderinger av naturmangfoldlovens prinsipper. Sentralt står manglende utredning av alternativer. Dette er saksbehandlingsfeil som både hver for seg og til sammen kan ha innvirket på vedtakets innhold, og leder til at planvedtaket er ugyldig.

Det vil i det følgende bli redegjort for saksbehandlingsfeilene.

1. Plangrunnlag - regional plan og kommuneplanens arealdel

Viken Park skal være et regionalt næringsområde for plasskrevende virksomheter i region Nedre Glomma i sørlige deler Østfold.

Næringsområdet ble vedtatt i fylkesplan for Østfold i 2018, og deretter inntatt i kommuneplanens arealdel (KPA) i 2020 hvor det også videreført ved rulleringen av KPA i 2023. Fylkesplanen og kommuneplanen har lagt viktige føringer for lokaliseringen av Viken Park i reguleringsplanen vedtatt i desember 2024.

Planområdet er på omlag 1811 dekar, hvorav 1461 dekar vil bli nedbygd eller varig endret. Området består i dag av skog og jordbruksarealer med variert topografi.

1.1 Fylkesplanen mangler lovbestemt konsekvensutredning

Fylkesplanen [Østfold mot 2050](#) er en regional plan, jf. plan- og bygningsloven kap. 8. Planen ble vedtatt av fylkestinget 21. juni 2018. Næringsområdet Viken Park (den gang kalt Tofteberg) ble tatt inn i fylkesplanen som et nytt, regionalt næringsområde for Nedre Glomma-regionen, avmerket som «3-Na».

Det fremgår av fylkesplanen at den gir retningslinjer og viktige rammer for utvikling av østfoldsamfunnet. Det er forutsatt at fylkesplanen skal gi føringer ved rullering av kommunenes planer, jf. fylkesplanen side 74. Næringsområde som er avsatt fylkesplanen forventes fulgt opp i kommunale arealplaner og reguleringsplaner.

Som det fremgår av plan- og bygningsloven § 4-2 annet ledd, skal fylkesplaner med slike retningslinjer eller rammer for framtidig utbygging konsekvensutredes. I Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) side 187-188 fremgår det at konsekvensutredningen skal gi en beskrivelse og vurdering av planens konsekvenser, herunder de aktuelle alternativene som har vært vurdert. For utbyggingsområder skal det dokumenteres at det er utredet alternativer til bygging på dyrket mark. Konsekvensutredningens innhold, omfang og detaljeringsgrad tilpasses den aktuelle plantype og behov for avklaring, og for regionale planer vil det særlig være virkningene av foreslåtte utbyggingsstrategier og arealdisponering som vil måtte vurderes.

På tross av fylkesplanens omfattende føringer for arealbruk i Østfold som det forventes at kommunene følger opp, er ikke fylkesplanen blitt konsekvensutredet. Det er i strid med det klare lovkravet til konsekvensutredning av regionale planer i plan- og bygningsloven § 4-2 annet ledd.

Fylkesplanen er ikke gjenstand for klage her, men planen har hatt stor betydning for den videre planleggingen og lokaliseringen av Viken Park. Manglende opplysning av saken ved behandling av fylkesplanen er ikke rettet opp i senere planprosesser, og saksbehandlingsfeilen får derfor følger også for områdereguleringen.

1.2 Kommuneplanene fra 2020 og 2023 uten konsekvensutredning av næringsområdet

I 2020 og 2023 er næringsområdet inntatt i kommuneplanens arealdel, som forutsatt i fylkesplanen. Heller ikke i kommuneplanene fra 2020 og 2023 ble dette næringsområdet konsekvensutredet i henhold til plan- og bygningslovens krav til konsekvensutredning når det avsettes områder til utbygging i kommuneplanen:

For kommuneplanens arealdel (KPA) gjelder alltid krav til konsekvensutredning. Konsekvensutredningen skal beskrive virkninger for miljø og samfunn av alle nye områder for utbygging i kommuneplanen. Utredning av alternativer bør stå sentralt i kommuneplanens arealdel, og med «alternativer» menes både alternative løsninger for overordnet utbyggingsmønster og alternative konkrete utbyggingsforslag, slik det også gis anvisning på i [departementets veileder til konsekvensutredninger av kommuneplanens arealdel](#).

Det nye området for utbygging av Viken Park ble likevel lagt inn som nytt område i kommuneplanens arealdel *uten* at det ble konsekvensutredet. Konsulentselskapet Rambøll fikk imidlertid oppdrag med å utrede innspill i kommuneplanprosessen, herunder Viken park. I en artikkel på [NRK 10. desember 2024](#) klargjør Rambøll at vurderingene de gjorde i forbindelse med kommuneplanens arealdel ikke kvalifiserer til en konsekvensutredning. Vurderingen av konsekvenser for næringsparken Viken Park var på én side med en enkel tabell:

Tema	Konsekvens (verdi og omfang)	Forklaring (kunnskapsgrunnlaget), usikkerheter
Kulturminner og kulturmiljø		Det er registrert kulturminner i området. Søndre del av åsen er registrert som del av kulturmiljøet Oldtidsveien - Skjebergsetta
Naturmangfold		Ingen registreringer.
Friluftsliv		Hoveddelen av åsen er registrert som friluftslivsområde.
Landskap		Arealet består av en skogkledd ås. Tiltak på åsen vil trolig være synlige over større avstander. Tiltak på toppen av åsen vil gi silhuettvirkninger.
Byliv		
Forurensing		Ingen registreringer
Sikring av jordressurser, jordvern		Berører ikke dyrka mark.
Transportbehov, energiforbruk og energiløsninger		Utenfor gangbarhetssonene. Stamlinje for buss nr. 111. Gangavstanden dit avhenger av framtidig veinett, men vil ikke bli på under 1,5 km.
Beredskap og ulykkesrisiko		
Mulige trusler som følge av klimaendringer, herunder risiko ved havnivåstigning, stormflo, flom og skred		Ingen registreringer.
Befolkningens helse og helsens fordeling i befolkningen		Råstoffutvinning og næring medføre støy til omgivelsene.
Tilgjengelighet til uteområder og gang- og sykkelveinett		Ikke koblet til gang- og sykkelveinettet.
Barn og unges oppvekstvilkår		Ikke relevant
Kriminalitetsforebygging		

Her fremgår det «ingen registreringer» av naturmangfold på Tofteberg, som ble lagt inn som ny næringspark i kommuneplanen i tråd med føringene i fylkesplanen. «Ingen registreringer» av naturmangfold er gitt grønn farge, og gir feil inntrykk av at utbygging kan skje uten skader på verdifull natur.

Rambøll erkjenner i NRKs artikkel at de i stedet burde brukt hvit eller nøytral farge for å synliggjøre at «ingen registreringer» betyr at naturmangfoldet ikke er kartlagt, og at man derfor ikke visste noe om hvilke konsekvenser en utbygging her ville få for naturen. Rambølls arbeid med kommuneplanens arealdel var det de selv kaller en skrivebordøvelse, hvor de bare sjekket om det var lagt inn registreringer i offentlige kartdatabaser.

Et kart uten registreringer er ikke ensbetydende med at det ikke er naturverdier der. Vanligvis skyldes manglende registreringer at det aldri har vært noen i området og undersøkt hvilke arter og naturtyper som holder til der. Når det senere er gjort en konsekvensutredning av området i forbindelse med reguleringsplanen, ble det avdekket naturmangfoldverdier som vil bli skadelidende ved etablering av Viken Park. I planbeskrivelsen for områdeplanen side 104-105 er konsekvensene for naturmangfoldet gitt rød farge og oppsummert slik:

«Planforslaget vil gi arealbeslag i områder av verdi for naturmangfold og påvirke nærliggende områder. Til sammen 12 av 33 delområder berøres i vesentlig grad, hvorav ett med svært alvorlig miljøskade, ett med betydelig miljøskade og tre med alvorlig miljøskade. Dette er henholdsvis et kjerneområde for sopp og et funksjonsområde for pattedyr (selve næringsområdet). Samlet konsekvens for tema naturmangfold er stor negativ konsekvens.»

Det bemerkes også at det i tabellen utarbeidet av Rambøll i kommuneplanens arealdel fremgår at planen ikke berører dyrka mark. I den senere konsekvensutredningen til reguleringsplanen fremgår det til sammenlikning følgende:

«Planforslaget vil gi direkte arealbeslag i dyrka og dyrkbar mark og påvirke mineralressurser. Samlet konsekvens for tema naturressurser er stor negativ konsekvens.»

Kommunen tok inn Viken Park som nytt utbyggingsområde i kommuneplanens arealdel uten at kravet i pbl. § 4-2 til utredning og beskrivelse av virkningene for miljø og samfunn var oppfylt. Rambølls knappe gjengivelse av antatte konsekvenser var ikke en utredning, og fargekodene i skjemaet var misvisende.

Kommuneplanens arealdel er også beheftet med saksbehandlingsfeil i form av manglende konsekvensutredning av Viken Park som nytt område for utbygging.

1.3 Områdereguleringsplanen for Viken Park

Det er områdereguleringsplanen som er gjenstand for klage her, men fylkesplanen fra 2018 og kommuneplanen fra 2020 (rullert i 2023) har vært sentrale premisser for lokaliseringen av næringsområdet Viken Park, slik det blant annet fremgår av saksfremlegg/møtebok til bystyrets behandling av områdereguleringen 12. desember 2024 side 2:

«Kommunedirektøren mener planforslaget følger opp de rammene og føringene som er gitt i fylkesplanen, kommuneplanens arealdel, planprogrammet, og gjennom andre politiske vedtak som er fattet vedrørende dette planarbeidet.»

Når bruk av dette området til næringspark ikke er konsekvensutredet i henhold til pbl. § 4-2 annet ledd i noen av de planene har lagt rammene og føringene for lokaliseringen av næringsområdet, får saksbehandlingsfeilene i de tidligere planprosessene også betydning for reguleringsplanvedtaket, som heller ikke blir tilstrekkelig opplyst.

Områdereguleringsplanen er riktignok konsekvensutredet, og det er blant annet avdekket at planen vil ha store negative konsekvenser for naturverdier i området. Denne konsekvensutredningen reparerer likevel ikke saksbehandlingsfeilene som hefter ved både fylkesplanen og kommuneplanen, og som har hatt stor betydning for lokaliseringen av næringsområdet.

Konsekvensutredningen av reguleringsplanen er også mangelfull da pliktige utredningstema er utelatt. Klager vil her fokusere på at det ikke er gjort en utredning av alternative lokaliseringer av næringsområdet. Konsekvensutredningen i reguleringsplanen er dermed ikke egnet til å kompensere for den manglende utredningen av næringsområdet i fylkesplanen og KPA.

2. Manglende vurdering av alternativer

Det er en vesentlig mangel at alternative lokaliseringer av næringsområdet ikke på noe tidspunkt er blitt konsekvensutredet, verken i den regionale planen, kommuneplanens arealdel eller områdereguleringsplanen.

Det er forutsatt i pbl. § 4-1 annet ledd at alternativer skal vurderes. Det følger videre av KU-forskriften (2017) § 19 annet ledd at konsekvensutredningen skal redegjøre for de alternativene til utforming, teknologi, lokalisering, omfang og målestokk som forslagsstilleren har vurdert, og en utredning av relevante og realistiske alternativer. Valget skal begrunnes mot de ulike alternativene, og sammenligninger av virkningene for miljø og samfunn av de ulike alternativene skal fremgå av konsekvensutredningen.

I saksfremlegget/møteboken til bystyrets behandling av områdereguleringen 12. desember 2024 side 16 fjerde avsnitt gis det et feil inntrykk av at området er vurdert mot andre alternativer som har blitt vurdert som verre:

«Gjennomføringen av tiltaket er vurdert som negativt for flere utredningstemaer. Samtidig legges det til rette for en ønsket samfunnsmessig utvikling. I slike saker vil det derfor ofte bli en vurdering av hvilke lokaliseringer som medfører færrest og minst omfattende negative konsekvenser, og i hvilken grad disse kan avbøtes. I fylkesplanen og kommuneplanens arealdel er dette området avklart og avsatt til regionalt næringsområde ut fra et helhetshensyn. Det følger av dette at de negative konsekvensene av andre lokaliseringer er vurdert som større.»

Det fremgår ikke av saksfremlegget hvilke vurderinger mot andre lokaliseringer kommunen her sikter til – når ble dette gjort og hvor foreligger denne?

Som det er redegjort for ovenfor er verken fylkesplanen eller kommuneplanens arealdel konsekvensutredet. Det er derfor heller ikke utredet andre lokaliseringer som gir grunnlag for å gjøre en slik sammenlikning av alternativer. Sammenligninger av virkningene for miljø og samfunn av ulike alternativer skal som nevnt fremgå av konsekvensutredningen.

Vi kan uansett ikke se at en eventuell tidligere vurdering og sammenlikning av alternativer foretatt i tidligere planprosesser for Viken Park kan legges til grunn nå, tatt i betraktning at de store negative konsekvensene for blant annet naturmangfoldet på Tofteberg først er avdekket i konsekvensutredningen som er utarbeidet *etter* at fylkesplanen og kommuneplanens arealdel ble behandlet. På kommuneplannivå hadde man som redegjort for ovenfor i punkt 1.2 ikke gjort noen registreringer av naturverdier i området, og visste ikke hva som befant seg her. Vi kan derfor ikke se at det har vært grunnlag for en vurdering hvor *«de negative konsekvensene av andre lokaliseringer er vurdert som større»*.

Det er nå dokumentert at planlagt utbygging i henhold til planen i dette området vil medføre stor skade på naturverdier, og at friluftsinnteresser og jordbruksareal blir negativt berørt. Når store naturverdier og jordbruksareal går tapt, er det særskilt viktig å utrede om det finnes andre alternativer før det fattes en beslutning.

Utredning av alternativer som en del av konsekvensutredningen er helt sentralt for å gi kommunestyret et tilstrekkelig opplyst beslutningsgrunnlag. Viktigheten av alternativer er også understreket i rettskildene.

I lovens forarbeider fremgår det at «*et viktig element i arbeidet med konsekvensutredningen vil være å vurdere relevante og realistiske alternativer*», se Ot. prp. nr. 32 (2007-2008) s. 186. I NOU 2003: 14 s. 254-255 påpekes at konsekvensutredningen skal gi en beskrivelse og vurdering av aktuelle alternativer, og at uttrykket "aktuelle alternativer" ikke må forstås for snevert.

Krav til utredning av alternativer følger også av EUs prosjektdirektiv (EIA Directive 2011/92/ Directive 2014/52/EU), som er inntatt i norsk rett gjennom EØS-avtalen og gjelder for reguleringsplaner. Det følger av art. 5.1 at utredningen skal inneholde «*a description of the reasonable alternatives studied by the developer, which are relevant to the project and its specific characteristics*».

I EU-kommisjonens veileder «*Guidance on the preparation of the Environmental Impact Assessment Report*» (2017) er vurderingen av alternativer er omtalt som «mandatory» i kapittel 5.1 side 51 flg. På side 25 står det:

«The assessment of reasonable Alternatives is broadened: Alternatives studied by the Developer e.g. Alternatives to Project design, technologies, location, size, and scale, must be described in the EIA Report and an indication of the main reasons for the option chosen must be given».

I rettslitteraturen påpekes at vurderinger av alternative løsninger er grunnleggende i en konsekvensutredning som skal tjene sitt formål, og et av de viktigste midler til å sikre miljøforsvarlige løsninger, se Backer/Bugge, «Forsømt konsekvensutredning av alternativer», Lov og Rett 2010 s 115-127 og Eskeland Schütz 2007 s. 362 og Inge Lorange Backer, «Konsekvensutredninger etter norsk rett», inntatt i Basse (red.) 1995 s. 145-97 (170-72).

Innjord m.fl. omtaler kravet til alternativvurderinger i «Plan- og bygningsloven med kommentarer [Bind I og II] [2020]» s. 99-100 slik:

«Et sentralt siktemål med regelverket om konsekvensutredninger er å få klarlagt relevante og realistiske alternativer, jf. konsekvensutredningsforskriften § 14 første ledd bokstav c (krav til planprogram) og § 19 andre ledd (krav til innholdet i konsekvensutredningen). Kan de planlagte tiltakene realiseres på flere måter, vil en utredning av ulike alternativer legge til rette for at planmyndigheten kan foreta en sammenlignende vurdering og velge den løsningen som samlet sett fremstår som den beste ut fra hensynet til miljø og samfunn. Utredning av alternativer vil på denne måten kunne bidra til å hindre unødig miljøforringelse av ellers samfunnsnyttige tiltak, jf. Inge Lorange Backer: Innføring i naturressurs- og miljørett, 5. utg. (2012) s. 72-74. (...)

Det første som her understrekes, er at de alternativene som utredes, må være realistiske og relevante sett i sammenheng med den aktuelle planoppgave og plansituasjon. I dette ligger at det ikke skal være nødvendig å utrede alternativer som ikke er aktuelle fordi de uansett ikke kan gjennomføres. Som fremholdt i NOU 2003: 14 s. 255 må imidlertid ikke uttrykket «aktuelle alternativer» forstås for snevert. Om et alternativ er realistisk eller ikke, vil ofte først kunne avklares gjennom nærmere utredning. Det må derfor være tilstrekkelig for å kreve slik utredning at det foreligger alternativer som ved nærmere undersøkelser vil kunne vise seg å være aktuelle.»

Sivilombudet har i to viktige uttalelser kritisert manglende utredning av alternative plasseringer av industri- og næringsområder:

Sivilombudets uttalelse [2011/709](#) gjaldt plikten til å vurdere alternative lokaliseringer ved utarbeidelse av reguleringsplan for et industriområde i Askøy kommune. Av planprogrammet til

konsekvensutredningen fremgikk det i generelle vendinger at 12 ulike alternative plasseringer var vurdert, men uten noen nærmere beskrivelse. Sivilombudet mente at de ulike alternative lokaliseringene og vurderingene av dem skulle vært fremlagt for kommunestyret, og kom til at saken ikke var tilstrekkelig opplyst da kommunestyret traff reguleringsvedtaket.

En nyere og svært grundig uttalelse fra Sivilombudet gjaldt manglende utredning av alternativer i reguleringsplan for sjørettet næringsvirksomhet på Toftøya i Brønnøy kommune, se sak [2022/1343](#). Planen ble utarbeidet delvis parallelt med ny kommuneplan. Begge planene ble konsekvensutredet, men uten at utredning av alternative lokaliteter inngikk. Ombudet kom til at det var tvil om undersøkelsene av om det fantes «relevante og realistiske alternativer» til plasseringen av næringsområdet var omfattende nok til å tilfredsstillte kravene i KU-forskriften § 19 siste ledd. Ombudet mente videre at det ikke var gitt en tilstrekkelig begrunnelse for hvorfor plasseringen på Toftøya ble ansett som det eneste relevante og realistiske alternativ.

Utvelgelse av hvilke alternativer som skal utredes nærmere i konsekvensutredningen beror til en viss grad på et skjønn, men kommunen må synliggjøre at det er gjort en forsvarlig vurdering av om det finnes relevante og realistiske alternativer som skal utredes nærmere. Det må derfor gis en begrunnelse for de valgene som er tatt, samt dokumentasjon for alternativene som er forkastet. Hvor omfattende vurderinger og utredninger som kreves, må ses i lys av hvor omfattende og komplisert planen er, og hvor store konsekvenser den kan medføre, jf. Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) og spesialmerknader til § 4-1.

Kommer planmyndigheten fram til at alternativer ikke skal utredes, må dette også begrunnes. Er alternativer vurdert tidligere i prosessen, bør dette også beskrives, se [Miljødirektoratets veileder M-1941](#) til plan- og utredningsprogram. Vi kan ikke se at det i denne saken er begrunnet verken i planprogrammet eller planbeskrivelsen hvorfor alternative lokaliseringer ikke er utredet. Alternative lokaliteter er heller ikke blitt utredet i forbindelse med fylkesplanen og KPA, da disse planprosessene ikke har konsekvensutredet næringsområdet overhodet.

Manglende vurdering av alternative lokaliseringer er en grunnleggende saksbehandlingsfeil hvor forvaltningspraksis viser at veien til opphevelse av planvedtaket er kort:

I Statsforvalteren i Oslo og Viken sitt vedtak 24.03.2022 i sak 2021/16564 om regulering av Brynsbakken til utvidelse av jernbanen, ble reguleringsplanen ble opphevet fordi Oslo kommune ikke hadde foretatt en tilstrekkelig utredning og vurdering av relevante og realistiske alternativer til Bane Nors ønskede løsning.

Et annet eksempel er Statsforvalteren i Troms og Finnmark sitt vedtak 24.10.2023 i sak 2023/5768. Detaljreguleringsplan for et steinbrudd Kåfjord ble opphevet fordi kravene til alternativvurderinger i konsekvensutredning ikke var oppfylt.

Det er på denne bakgrunn klagers syn at den manglende utredningen av alternative lokaliseringer av næringsområdet innebærer at saken ikke var tilstrekkelig opplyst før bystyret fattet sitt vedtak.

3. Manglende vurdering av naturmangfoldlovens prinsipper

Det følger av naturmangfoldloven § 7 at enhver beslutning fra offentlig myndighet hvor naturmangfold blir berørt, skal miljørettsprinsippene i nml. §§ 8-12 legges til grunn som retningslinjer for myndighetsutøvelsen, og vurderingene skal fremgå av beslutningen. Begrunnelsen «skal vise hvordan prinsippene er kommet inn i den konkrete saken og hvilken vekt de er tillagt», jf. Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) s. 378. Det bør også synliggjøres hvordan saken påvirker muligheten for å nå forvaltningsmålene for naturtyper og arter i naturmangfoldloven §§ 4 og 5.

Det skal med andre ord synliggjøres i reguleringsplanvedtaket hvilken betydning miljøretnsprinsippene i naturmangfoldloven har fått i den konkrete saken.

I naturmangfoldloven § 8 stilles krav til kunnskapsgrunnlag om arter, naturtypers utbredelse og økologiske tilstand og effekten av påvirkninger som skal ligge til grunn for beslutningen. Kravet til kunnskapsgrunnlag forutsetter således at tiltaket er tilstrekkelig utredet før vedtak.

I naturmangfoldloven § 9 stilles krav til at føre-var-prinsippet kommer til anvendelse dersom kunnskapsgrunnlaget er utilstrekkelig.

Videre følger det av naturmangfoldloven § 10 at tiltakets påvirkning på et økosystem ikke bare skal vurderes isolert for ett og ett tiltak, men ut fra den samlede belastningen økosystemet er eller vil bli utsatt for.

I naturmangfoldloven § 11 er det knesatt et prinsipp om at tiltakshaveren skal bære kostnadene ved å hindre eller begrense naturskadene ved tiltaket.

I naturmangfoldloven § 12 er det krav til å unngå eller begrense skadene på naturmangfoldet gjennom valg av driftsmetoder, teknikk og lokalisering. Å finne lokalisering med minst mulig skade på naturmangfold forutsetter at relevante og realistiske alternativer også er konsekvensutredet, hvilket mangler i denne saken, ref. punkt 2 ovenfor.

Det fremgår ikke av reguleringsplanvedtaket, verken i bystyrets vedtak eller saksfremlegget, hvordan disse prinsippene i naturmangfoldloven er kommet til anvendelse og vurdert. Det på tross av at det er avdekket at planen berører områder med viktige naturverdier, og at utbyggingen vil ha stor negativ konsekvens for disse.

Forvaltningens manglende vurdering av naturmangfoldlovens prinsipper §§ 8-12 i plansaker er kritisert av Sivilombudet i en rekke saker de senere årene, og vedtaksmyndighetene er bedt om å behandle sakene på nytt:

I sak [2018/1219](#) om reguleringsplan for ny Fv. 47 Åkra sør-Veakrossen på Karmøy kom Sivilombudet til at departementets vedtak ikke oppfylte kravet i naturmangfoldloven § 7.

Sak [2022/1374](#) gjaldt et akvakulturområde i kommuneplanen til Brønnøy kommune. Her påpekte også Sivilombudet at det ikke fremgikk av vedtaket om departementet hadde vurdert arealdisponeringen i lys av prinsippene i naturmangfoldloven §§ 8-12.

I sak [2022/1377](#) om stadfestelse av en kommunedelplan for havbruk i Alver kommune, slo Sivilombudet fast at departementet i sitt vedtak ikke hadde vurdert naturmangfoldlovens prinsipper.

I [2022/3102](#) kritiserte Sivilombudet statsforvalters vedtak om reguleringsplan for ny fylkesveg på i Øygarden, da det ikke oppfylte kravet til begrunnelse i naturmangfoldloven § 7.

En detaljreguleringsplan for Veavågen skole på Karmøy ble i sak [2022/5453](#) vurdert som ugyldig da planen manglet konsekvensutredning og naturmangfoldvurderinger. Denne uttalelsen fra Sivilombudet var sentral da Kommunal- og distriktsdepartementet i oktober 2024 omgjorde statsforvalters ugyldige stadfestingsvedtak om reguleringsplan for utbygging av Bunestoppen i Bamble kommune på grunn av tilsvarende saksbehandlingsfeil (KDDs sak 22/6485).

Et reguleringsplanvedtak for Reinefjorden Sjøhus i Moskenes kommune [2023/5626](#) er også kritisert av Sivilombudet for manglende vurderinger av naturmangfoldlovens prinsipper.

I den siste og svært grundige uttalelsen fra Sivilombudet i sak [2024/1117](#) fra desember 2024 blir Statsforvalteren i Oslo og Viken sitt stadfestingsvedtak av reguleringsplanvedtak for hytteutbygging i Hemsedal kritisert for feil forståelse av naturmangfoldprinsippene og kravet til begrunnelse i naturmangfoldloven § 7. Det fremheves her at det ikke er tilstrekkelig at det er redegjort for naturmangfoldlovens prinsipper av konsulent eller forslagsstiller i rapporter eller planbeskrivelse, men at kommunestyret selv som må foreta en vurdering av forholdet til naturmangfoldloven i sitt vedtak, se uttalelsen punkt 4.3 avsnitt 81:


«Når det gjelder betydningen av planbeskrivelsen, har Statsforvalteren vist til at planbeskrivelsen inneholder en grundig vurdering av naturmangfoldprinsippene. Dette fordi planbeskrivelsen (...) inneholder vurderinger av naturmangfoldprinsippene. Dette er ikke ombudet enig i. Planbeskrivelsen er først og fremst en beskrivelse av de faktiske forholdene. Som det fremgår i uttalelsen 31. mai 2023 (SOM-2022-3102) avsnitt 51, forutsetter naturmangfoldloven § 7 at kommunestyret selv, på bakgrunn av planbeskrivelsen og øvrige rapporter, gjør avveiningen av naturmangfoldprinsippene opp mot de andre hensynene i plansaken. Vurderingene i planbeskrivelsen erstatter ikke kommunestyrets egne vurderinger av naturmangfoldprinsippene.»

I planbeskrivelsen for Viken Park har Multiconsult på side 88-89 inntatt punkt 7.4.1 med «Vurdering med hensyn til Naturmangfoldloven §§ 8-12». Som det også fremgår under vurderingen av hvert prinsipp er dette *plankonsulentens* vurdering. Det er imidlertid kommunestyret som må foreta vurderingen og avveiningen av naturmangfoldlovens prinsipper opp mot andre hensyn i plansaken.

Det fremgår ikke av reguleringsplanvedtaket, verken i bystyrets vedtak eller saksfremlegget, at kommunestyret har anvendt, vurdert og avveid miljørettsprinsippene i reguleringsplanen om Viken Park. Det må derfor legges til grunn at kommunen ikke har foretatt noen selvstendig vurdering av disse i henhold til naturmangfoldloven § 7. Dette er en saksbehandlingsfeil.

4. Feil og villedende opplysninger fra forslagsstiller

Klager vil også knytte noen bemerkninger til tiltakshavers presentasjon av prosjektet, og som er egnet til å villedede beslutningstakerne om prosjektets omfang og konsekvenser. I en presentasjon for bystyrets gruppeledere 19. august 2024 hevdet forslagsstiller at varig nedbygget areal i planområdet «kun» ville utgjøre 866 dekar, illustrert slik i presentasjonen:



Ferdig situasjon:

- Varig nedbyggt 866 dekar

GG GRUPPEN
Entreprenør – Eiendom

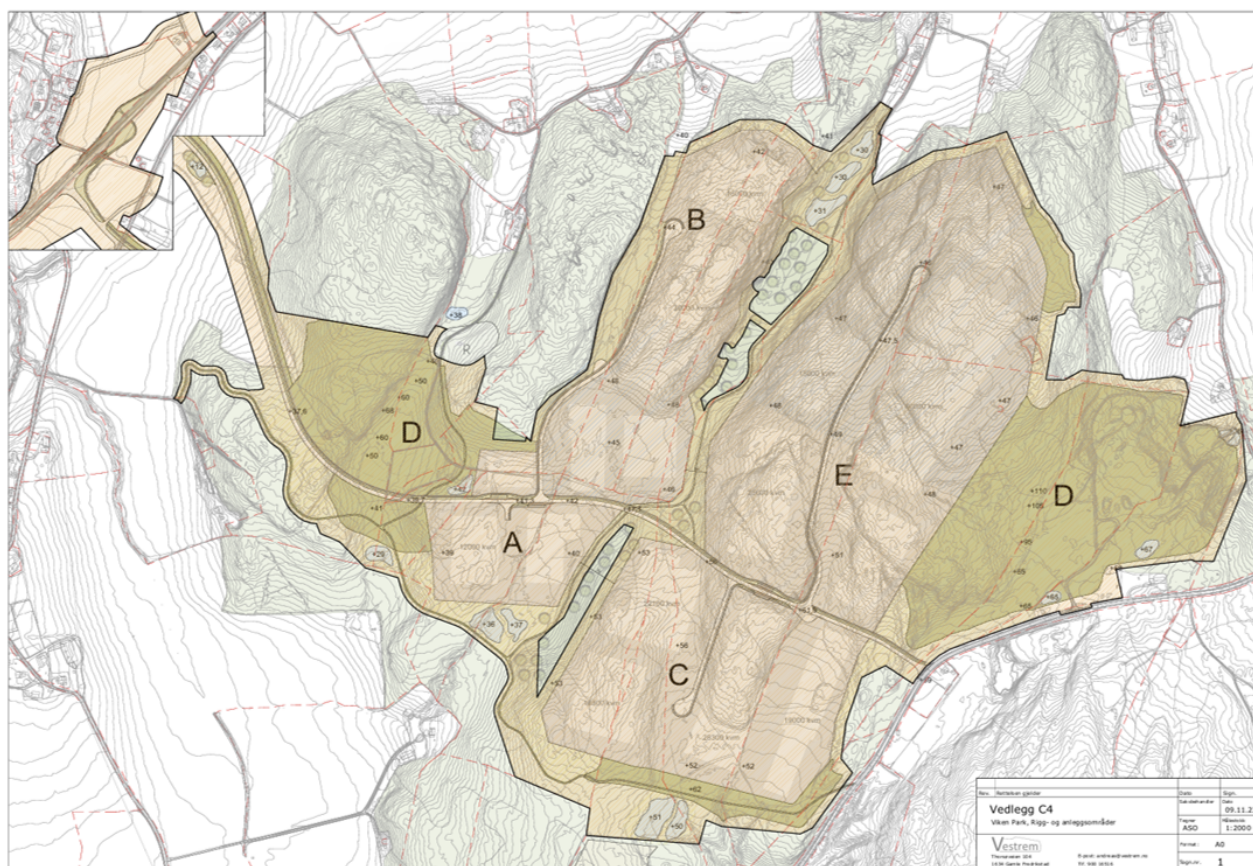
VIKEN PARK
GREENER BIGGER SMARTER

Øvrigt areal med arealformål grønnstruktur blir fremstilt som naturområder uten større inngrep og med bevaring av rødlistede arter mv. Dette er misvisende og gir et feil inntrykk av inngrepenes omfang og karakter, og klager finner derfor grunn til å kommentere dette:

I tillegg til de 866 dekar som blir bebygd store næringsbygg, vil ca. 587 dekar bli varig endret gjennom omfattende inngrep:

- 285 dekar vil bli omdannet til masseuttak. I deponiområder vil masser samles i store permanente deponier med høyder på opptil 110 moh. i BAA1 og 68 moh. i BAA2 (ifølge utbyggers illustrasjonsplan og vedlegg C4 nedenfor med angivelse av nye kotehøyder.) Dette er høyder langt over dagens naturlige terrengnivå, som i dag er på om lag 70 moh. i BAA1 og om lag 30-40 moh. i BAA3.
- 301,9 dekar vil bli anlagt som grønnstruktur etter sprenging og planering.

Den naturlige skogen i området fjernes, og det gjøres store terrenginngrep som endrer hele områdets topografi på permanent basis. Naturen erstattes av en opparbeidet, parkliknende grønnstruktur. Etter klagers syn må også dette betraktes som et varig endret areal.



5. Saksbehandlingsfeilene kan ha innvirket på reguleringsplanvedtaket

Både Fylkesplanen for Østfold og kommuneplanens arealdel mangler lovbestemt konsekvenstudredning av næringsområdet på Tofteberg. Dette er saksbehandlingsfeil ved disse planene som også får virkning for reguleringsplanen, da de har gitt avgjørende føringer for lokaliseringen av næringsområdet.

Manglende vurdering av alternative lokaliseringer innebærer også at saken ikke har vært tilstrekkelig opplyst før vedtak ble fattet. Vedtaket mangler også en begrunnet vurdering av naturmangfoldlovens prinsipper. Dette er saksbehandlingsfeil som både hver for seg og sammen kan ha virket inn på reguleringsplanvedtakets innhold og leder til ugyldighet, jf. den alminnelige ugyldighetsregelen i forvaltningsloven § 41.

Det er ikke et krav om sannsynlighetsovervekt for at feilene har fått betydning, det er tilstrekkelig med en ikke helt fjerntliggende mulighet, jf. Høyesteretts dom i Rt. 2009 s. 661 (den amerikanske ambassaden) avsnitt 71. Ved manglende eller mangelfull utredning av planens konsekvenser er en type saksbehandlingsfeil hvor veien til ugyldighet ofte vil være kort, jf. Rt. 2009 s. 661 avsnitt 72:

«Der saksbehandlingsfeilen har ledet til mangelfullt eller uriktig avgjørelsesgrunnlag på et punkt av betydning for vedtaket, eller feilen på annen måte innebærer tilsidesettelse av grunnleggende fordringer til forsvarlig behandling, skal det gjennomgående nokså lite til. Sammenholdt med de interesser som skal ivaretas gjennom reglene om konsekvensutredning, og den komplekse utredningsprosessen det der legges opp til, vil veien frem til ugyldighet derfor kunne være kort når saksbehandlingsfeilen består i manglende eller mangelfull konsekvensutredning.»

Det er her ingen fjerntliggende mulighet at en utredning av alternative lokaliseringer og vurderinger av naturmangfoldlovens prinsipper kunne ledet til et annerledes vedtak. Vedtaket om reguleringsplanen må på denne bakgrunn oppheves som ugyldig.

Vennlig hilsen

Dæhlin Sand Advokatfirma AS



Tine Larsen
Advokat