



Statsforvalteren i Vestfold og Telemark

Vår dato:

02.09.2024

Vår ref:

2023/9938

Deres dato:

Deres ref:

2024/1708

SIVILOMBUDET STORTINGETS OMBUD FOR
KONTROLL MED FORVALTNINGEN
Postboks 3 Sentrum
0101 OSLO

Saksbehandler, innvalgstelefon
Svend Falkanger, 33372333

Redegjørelse - klage reguleringsplan - Larvik - Sørskogen hyttefelt

Det vises til Sivilombudets brev av 24.07.2024, med frist for tilbakemelding til 30.08.2024. Vi beklager at vårt svar er forsinket med en arbeidsdag.

Klagerne sendte 19.08.2024 en foreløpig oppsummering av et pågående arbeid med kartlegging av flaggermusaktivitet i planområdet. Statsforvalteren vil besvare henvendelsen når kartleggingen er avsluttet.

Planområdet er på 11 daa og ligger i nærheten av Mølen fuglefredningsområde og Nevlungstranda naturreservat. Den sydligste siden av planområdet ligger omtrent 360 meter fra Mølen fuglefredningsområde og omtrent 90 meter fra Nevlungstranda naturreservat. Fra den delen av planområdet som skal bebygges med hytter er avstanden hhv. omtrent 470 meter og 160 meter.

Den nordlige delen av planområdet er avsatt til fritidsbebyggelse. Den sørligste delen av planområdet er avsatt til LNF-formål og grønnstruktur, med unntak av et område rundt eksisterende hytte som er avsatt til fritidsbebyggelse.

Statsforvalteren besvarer nedenfor spørsmålene fra Sivilombudet.

a) Vi ber om en nærmere redegjørelse for hvordan Statsforvalteren har vurdert klagerens anførsel opp mot kravet om at beslutninger som berører naturmangfoldet så langt det er rimelig skal bygge på vitenskapelig kunnskap om effekten av påvirkninger for de aktuelle artene og naturtypene som finnes i planområdet og den omkringliggende naturen, jf. naturmangfoldloven § 8 første ledd.

I vårt vedtak 16.02.2024 viser vi til naturmangfoldloven § 8 og kommunens vurderinger av kunnskapsgrunnet. Vi la til grunn at naturverdiene og naturmangfoldet er tilstrekkelig hensyntatt ved vedtakelsen av planen. Vi skrev også at saken er forsvarlig utredet.

Ovennevnte er i samsvar med forberedende klagebehandling 13.12.2023 der kommunen skriver at «det ikke foreligger indikasjoner på at man mangler kunnskap om naturmangfoldet innenfor planområdet».

E-postadresse:
sfvtpost@statsforvalteren.no
Sikker melding:
www.statsforvalteren.no/melding

Postadresse:
Postboks 2076
3103 Tønsberg

Besøksadresse:
Grev Wedels gate 1,
3111 Tønsberg

Telefon: 33 37 10 00
www.statsforvalteren.no/vt

Org.nr. 974 762 501



Vår vurdering etter naturmangfoldloven baserte seg blant annet på Sweco-rapporten av 12.07.2023 der potensialet for flaggermus er kartlagt. Vi viser til følgende fra konklusjonen i rapportens kapittel 5:

«Planområdet har sannsynligvis moderat potensial som økologisk funksjonsområde for flaggermus. Konklusjonen er basert på kartlegging i planområdet og i planområdets nærområder, sammen med erfaringsbasert kunnskap og annen tilgjengelig informasjon om norske flaggermusarters økologi. I henhold til naturmangfoldloven §8 skal «...kravet til kunnskapsgrunnlaget stå i et rimelig forhold til sakens karakter og risiko for skade på naturmangfoldet.» Det er vår oppfatning at §8 er oppfylt i prosjektet. Merk imidlertid at ytterligere registreringer, avhengig av resultatene, vil kunne oppjustere planområdets potensial fra moderat til høyt, men da mest sannsynlig en lav rangering innenfor kategorien høy.»

Vi viser også til kapittel 3.5.2 der det tas opp en mulig feil med ultralydlogger 2, og hvilken konsekvens denne mulige feilen har:

«Ultralydlogger 2 har kun registrert én flaggermus. Registreringen var av en Myotis-flaggermus (skjegg-, skog- eller vannflaggermus). Artene lar seg vanskelig skille, og alle artene kan potensielt forekomme i området.

Det er usikkert om det lave antallet registrerte dyr er reelt eller om utstyret kan ha gått tom for batteri eller feilet. Det er ikke påvist skader på utstyret eller tegn på omprogrammering. Det er derfor ukjent av hvilken årsak en eventuell feil kan ha oppstått. Merk at forskjellene i naturtypene og planområdets størrelse i utgangspunktet ikke medfører behov for to autologgere. I tillegg så forventer vi lavere flaggermusaktivitet i denne delen enn i planområdets søndre del hvor autologger 1 var plassert. Dersom ultralydlogger 2 ikke har fungert optimalt, så er dette ikke essensielt for at kunnskapsgrunnlaget skal vurderes å være oppfylt etter naturmangfoldloven §8.»

Når det gjelder kunnskapsgrunnlaget om fugler, viser vi til kommunens klagebehandling:

«Det er ikke gjennomført noen egen kartlegging av fugler i området i forbindelse med reguleringsplanen. Søk i artsdatabanken.no viser at det er observert en rekke fuglearter innenfor planområdet, noe som underbygger eksisterende kunnskap om fuglelivet i området. Kommunedirektøren er klar over at planområdet ligger i et sårbart kystlandskap. I saksframlegget til sluttbehandling er det vist til at fuglefredningsforeningene (Mølen Ornitologiske Stasjon og Birdlife Norge, avd. Vestfold) m.fl. blant annet opplyser at Mølen og Nevlungstranda naturreservat er en av landets viktigste trekklokaliteter for fugl, og at det blir færre og færre av slike biotoper i Brunlanes og Vestfold, og at den økende menneskelige aktiviteten forstyrrer fugle- og dyrelivet som ikke får ro. Det er vist til at nedgang i bestand for en rekke fuglearter henger sammen med mangel på mat, og i særlig grad insekter. Og i denne forbindelsen er lauvskogen og forekomsten av store, gamle trær særlig viktig, siden det rundt slike trær finnes et yrende insektliv. Kommunedirektøren vurderte i saksframlegget til sluttbehandling at fuglelivet i den varmekjære løvskogen i Sørskogen vil kunne bli direkte påvirket gjennom ytterligere hyttebygging, da flere arter benytter skogen som viktig hekkeområde.»

Statsforvalteren mener at det forelå tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag da vi fattet vårt vedtak. Vi viser til Sweco-rapporten. Det forelå ikke opplysninger da kommunen fattet sitt vedtak eller ved vår klagebehandling som tilsa at man ikke kunne legge konklusjonene i rapporten til grunn for de



arealplanfaglige vurderingene. Vi viser også til at Statsforvalteren v/miljøavdelingen ikke hadde merknader til verken fugleliv eller flaggermus.

b) Statsforvalteren bes redegjøre for om naturmangfoldlovens krav til saksbehandling og begrunnelse i lovens § 7, jf. §§ 8-12, er oppfylt i vedtaket 16. februar 2024. Statsforvalteren bes særlig om å redegjøre for hvordan det er synliggjort i vedtaket hvilken vekt prinsippene har fått i den interesseavveiningen som skal gjøres i vedtak om reguleringsplaner.

I vedtaket har vi konkludert med at saken er forsvarlig utredet. Vi har videre vist til kommunens behandling og lagt til grunn at naturverdiene og naturmangfoldloven er tilstrekkelig hensyntatt ved vedtakelsen av planen.

Vi har i vårt vedtak ikke i tilstrekkelig grad oppfylt kravene til saksbehandling og begrunnelse etter naturmangfoldloven. Vi burde ha synliggjort på en bedre måte at kunnskapsgrunnlaget, kommunens vurderinger av hensynet til naturmangfoldet og vekting av dette hensynet opp mot andre interesser ble vurdert å være i samsvar med naturmangfoldloven § 7, jf. nml. §§ 8-12.

Når det gjelder vektingen, viser vi til vårt svar på omgjøringsbegjæringen der vi skriver følgende om vektleggingen av hensynet til miljøet:

«Når det gjelder anførselen om at hensynet til miljøet bør vektlegges i større grad enn hensynet til kommunalt selvstyre, viser vi til at kommunen vurderte hensynet til miljøet da planen ble vedtatt. Avveiningen av de ulike og til tider motstridende interessene var et sentralt tema under hele planprosessen. Statsforvalteren har gjennomgått sakens dokumenter, herunder klagerens anførsler i saken. Vi kan ikke se at det foreligger tilstrekkelig tungtveiende argumenter til å veie opp for hensynet til det kommunale selvstyret. Kommunen har vurdert de relevante momentene i saken, og landet på dette resultatet. Kommunens vekting av momentene fremstår forsvarlig. Vi kan ikke se at det er lagt vekt på utenforliggende hensyn.»

Vi ser at våre vurderinger og vektingen av interesser ikke har kommet tydelig nok fram i vedtaket. Kommunen hadde vektet andre interesser noe høyere enn hensynet til naturinteresser etter å ha redusert utbyggingen fra ni til seks fritidsboliger. Når nasjonale miljømyndigheter ikke hadde noen innvendinger mot arealbruken knyttet til naturinteressene, mente vi at det var riktig å legge stor vekt på hensynet til det kommunale selvstyret, og at den konkrete vektingen bør være opp til kommunen selv å foreta.

c) Videre bes Statsforvalteren om å redegjøre for hvilke planfaglige hensyn som tilsier utbygging i denne saken og hvordan Statsforvalteren har avveid disse mot naturmangfoldprinsippene.

Vi viser til at kommunen i vedtaket skriver følgende om formålet med planen:

«Formålet med planarbeidet er å legge til rette for frittliggende fritidsbebyggelse og sikre viktig grønnstruktur innenfor området.»

De planfaglige hensynene er videre omtalt i planbeskrivelsen pkt. 8.1:

«I planforslaget for Sørskogen hyttefelt, del av gbnr. 4090/1 er det lagt vekt på å få til gode løsninger for friluftsliv. Planforslaget bidrar til bedre tilgjengelighet ved tilrettelegging av snarveger og stier i området. Planlagte tiltak er med på å fremme aktivitet og folkehelse:

- Nye fritidsboliger for rekreasjon



- Tilrettelegging/ innarbeiding av gangforbindelser og tursti»

Når det gjelder spørsmålet om hvordan Statsforvalteren har avveid disse interessene mot naturmangfoldprinsippene, viser vi til siste avsnitt i vårt svar under bokstav b).

d) Statsforvalteren bes også redegjøre for sin vurdering av om kommunen har oppfylt kravene til saksbehandling og begrunnelse i naturmangfoldloven § 7, jf. §§ 8-12.

Vi viser til vedtaket der kommunen skriver følgende om naturressurser og naturmangfold i sluttbehandlingen av planen:

«NIN-kartlegging etter Miljødirektoratets instruks til naturtyper:

Det ble i forbindelse med siste revisjon av kommuneplanens arealdel 2021-2033 foretatt kartlegging av biologisk mangfold etter Miljødirektoratets nye metode - Natur i Norge (NiN) - for 18 innspillsområder etter krav fra statsforvalteren, deriblant området ved Sørskogen. NIN-kartleggingen er gjennomført etter kartlegging av Miljødirektoratets instruks til naturtyper. Det ble registret to lokaliteter med rødlista naturtype (lågurtedellauvskog) i dette området (kategori VU - sårbar). De er registrert med lav og svært lav kvalitet, hovedsakelig på grunn av normalskogens suksesjonsstadier (yngre produksjonsskog) som er utslagsgivende for vurderingen. I sør er det snakk om en tosiktig skog med ung hassel (hogstklasse 2) og litt eldre svartor (hogstklasse 3 og litt i hogstklasse 4). Konsulentfirmaet som utførte NIN-kartleggingen konkluderte med at det er et stort potensial for utvikling av høyere kvalitet på sikt hvis skogen får utvikle seg naturlig, og at naturtypene dekker så store deler av dette området at de anbefalte at området ikke skulle bli videreført i kommuneplanen. Det er også påvist et rødlistet asketre i øst på naboeiendommen, som er sikret med en hensynsone. Det ble i regi av Statsforvalteren sommeren 2022 gjennomført en NIN-kartlegging etter Miljødirektoratets instruks til naturtyper i hele Brunlanes. Resultatet av denne kartleggingen viser en mindre justering innenfor planområdet av naturtypen sør i området – fra lågurtedellauvskog til frisk lågurtedellauvskog. Skogen her domineres for det meste av litt eldre oretrær, med innslag av noe yngre hassel mm. Det er også registrert en stor, gammel eik her. Den ble først klassifisert som utvalgt naturtype – Hul eik. Dette er senere endret til ikke å være kategorisert som utvalgt naturtype – Hul eik, pga. at stammen var delt i en høyde som gjorde at den allikevel ikke kom innenfor kriteriene til å være utvalgt naturtype. Eika vil allikevel ha stor naturverdi og er sikret med hensynsone i planforslaget.

(...)

Flaggermus:

Det har ifølge hytteeiere vært observert flaggermus i området siden 1989, jfr. informasjon fremkommet i høringsuttalelser. Mer enn halvparten av alle flaggermusarter i Norge er rødlistet, og alle arter er fredet. Norge har en særlig forpliktelse til å verne flaggermus arter og deres habitat på grunn av Eurobats avtalen som Norge har ratifisert. Utbygging av kystnære områder er en viktig grunn til at bestanden av mange arter i Norge er i sterk nedgang. Etter høringsperioden er det gjennomført en flaggermusutredning for området, utarbeidet av Sweco datert 29.07.23. Konklusjon: "Planområdet har sannsynligvis moderat potensial som økologisk funksjonsområde for flaggermus. Konklusjonen er basert på kartlegging i planområdet og i planområdets nærområder, sammen med erfaringsbasert kunnskap og annen tilgjengelig informasjon om norske flaggermusarters økologi. Ytterligere registreringer vil imidlertid, avhengig av resultatene, kunne oppjustere planområdets potensial fra moderat til høyt" (vedlegg 5). Rapporten understreker viktigheten av oreskogen, bevaring av kolonitrær og å opprettholde en vegetasjonskorridor.



Fugler:

Planområdet ligger nær Nevlungstranda naturreservat og Mølen som blir omtalt som hovedflyplassen for mange trekkfugler, også flere rødlista arter. Mølen ble fredet i 1970 på grunn av det rike fuglelivet på halvøya og sjøområdene omkring. Planområdet er en del av de vegetasjonsdekte kystnære områdene som er viktig for disse fuglenes matfat og tilholdssted, på vei til og fra Norge. Fuglefredningsforeningene (Mølen Ornitologiske Stasjon og Birdlife Norge, avd. Vestfold) m.fl. opplyser bl.a. at Mølen og Nevlungstranda Naturreservat er en av landets viktigste trekklokaliteter for fugl, og at det blir færre og færre av slike biotoper i Brunlanes og Vestfold, og at den økende menneskelige aktiviteten forstyrrer fugle- og dyrelivet som ikke får ro. Listen over observerte fuglearter siste fem år med status "Sterkt truet" inneholder 11 arter, og de med status "Sårbar" inneholder 16 arter, hvorav flere benytter reservatet til hvile og næringsopptak (kilde: artsobservasjoner.no som utvikles og drives av Artsdatabanken på oppdrag fra Klima- og miljødepartementet). Nedgang i bestand for en rekke fuglearter henger sammen med mangel på mat, og i særlig grad insekter. Og i denne forbindelsen er lauvskogen og forekomsten av store, gamle trær særlig viktig, siden det rundt slike trær finnes et yrende insektliv. De minner også om at i desember 2022 var medlemslandene i Konvensjonen for biologisk mangfold (CBD) samlet på naturtoppmøtet «COP15» i Montreal for å bli enige om en ny naturavtale. Klima og Miljøminister Espen Barth Eide skrev under på en avtale om å stoppe ødeleggelse av natur og poengterte viktigheten av å ta vare på artsmangfoldet.

Fuglelivet i den varmekjære løvskogen i Sørskogen vil kunne bli direkte påvirket gjennom ytterligere hyttebygging, da flere arter benytter skogen som viktig hekkeområde. Det som fremkommer i avsnittet over understreker viktigheten av å ivareta oreskogen og enkeltrær.

I det opprinnelige planforslaget var det lagt til rette for 9 nye fritidsboliger. Kommunen avveide Interessene i saken og vedtok at det kan bygges ut inntil 6 hytter. Vi viser til følgende fra kommunedirektørens innstilling til vedtak:

Kommunedirektøren anser det som svært krevende å innstille i denne saken. Det er en sjeldent stor motstand mot planene fra hytteeiere, fastboende, brukere av området og andre privatpersoner. Motstanden er også kommet fra forskjellige naturvern- og fuglefredningsorganisasjoner som påpeker at området ikke bør bebygges pga. nærhet til fuglereservatene, tap av viktig natur, ytterligere nedbygging av kystlinjen og økt press i et allerede presset område. Disse argumentene er det vanskelig å se bort fra. Kommunedirektøren har gjort en avveining av interesser og har landet på å innstille på en redusert utbygging av området ved at det kan bygges ut med inntil 6 nye hytter. Flaggermusrapporten fra Sweco understreker viktigheten av oreskogen, bevaring av kolonitrær og å opprettholde en vegetasjonskorridor. Ved å justere antallet hytter, gjør vi det enklere å bevare enkeltrær samtidig som den etablerte hyttestrukturen i området i større grad ivaretas, ref. § 2-11 i bestemmelsene til kommuneplanens arealdel.»

Statsforvalteren mener at kommunen i større grad skulle ha synliggjort vurderingene i vedtaket opp mot prinsippene i naturmangfoldloven og hvilken vekt hensynet til naturmangfoldet ble tillagt. Dette burde Statsforvalteren påpekt i klagebehandlingen.

Vi mener imidlertid at feilene knyttet til naturmangfoldloven er rettet opp ved klagebehandlingen og vi kan ikke se at feilen har hatt betydning for vedtakets innhold.

Statsforvalteren viser til følgende fra kommunens klagebehandling:



«Til naturmangfoldloven § 9 føre-var-prinsippet:

Det følger av naturmangfoldloven § 8 at:

Når det treffes en beslutning uten at det foreligger tilstrekkelig kunnskap om hvilke virkninger den kan ha for naturmiljøet, skal det tas sikte på å unngå mulig vesentlig skade på naturmangfoldet.

I veilederen til Naturmangfoldloven kapittel II skriver departementet:

En viss grad av usikkerhet knyttet til kunnskap om naturmangfold og/eller virkninger på natur vil imidlertid kunne gjøre seg gjeldende i mange saker. Per i dag er deler av norsk natur ikke tilstrekkelig kartlagt. Sammenhengene i naturen er også kompliserte, noe som gjør at konsekvensene av et inngrep kan være usikre.

Føre-var-prinsippet brukes ikke ved generell eller hypotetisk usikkerhet.

Etter kommunedirektørens vurdering foreligger det tilstrekkelig kunnskap om naturmangfoldet og virkninger på naturmangfoldet. Føre-var-prinsippet får dermed ikke anvendelse, jf. naturmangfoldloven § 9.

Om sammenhengen mellom begrunnelse og konklusjon - vekting av ulike hensyn:

I klagene pekes det på at det ikke er sammenheng mellom kommunedirektørens vurderinger i saken og konklusjonen. Det er pekt på at kommunedirektøren bare peker på momenter som tilsier at reguleringsplanen ikke skulle vært vedtatt, mens det ikke er pekt på noen momenter som taler for å vedta planen. Det er også pekt på at det er lagt for stor vekt på forutsigbarhet for utbygger i denne saken.

I veilederen til Naturmangfoldloven kapittel II skriver departementet:

De miljørettslige prinsippene i §§ 8 til 12 sier ikke noe om hvordan man skal veie ulike samfunnsinteresser mot hverandre. Prinsippene angir en metode for å integrere hensynet til naturmangfold i beslutningsgrunnlaget.

og

Avveininger av ulike samfunnsinteresser kan resultere i at et tiltak ikke tillates fordi hensynet til naturmangfold tillegges avgjørende vekt eller at et tiltak tillates fordi en eller flere andre samfunnsinteresser tillegges avgjørende vekt. Avveiningen trenger imidlertid ikke resultere i et enteneller. Ofte kan naturmangfold ivaretas i større eller mindre grad ved å tilpasse tiltaket. Man kan for eksempel velge en alternativ trasé eller man kan velge en alternativ driftsmetode som reduserer de negative konsekvensene for natur.

Det er ingen tvil om at flere av kommunestyrets medlemmer uttalte under behandlingen av saken at de la stor vekt på hensynet til forutsigbarhet for utbygger da de stemte for reguleringsplanen. Kommunedirektøren mener at det ikke kan slutes av dette at det hadde vært flertall mot å vedta reguleringsplanen dersom "feilen" ved rulleringen hadde vært kjent. Kommunedirektøren mener kommunestyret har vært kjent med den sterke motstanden mot reguleringsplanen, og at det har hatt tilstrekkelig kunnskap om naturmangfoldet i området, både hvilke arter som befinner seg i området, og hvilken konsekvens utbygging av området vil få for naturmangfoldet. Kommunedirektøren deler ikke klagernes syn når det anføres at det ble gjort feil ved rulleringen av kommuneplanens arealdel som har fått avgjørende betydning for at reguleringsplan for Sørskogen hyttefelt ble vedtatt. Riktignok hadde



Statsforvalteren i Vestfold og Telemark fremmet innsigelse til arealdelen inkl. område F15-3 Sørskogen under henvisning til at konsekvensutredningen var utilstrekkelig for temaet naturmangfold, men innsigelsen ble senere trukket under henvisning til at "den kartlagte truede naturtypelokaliteten (C 17 lågurtedellauvskog i kategorien sårbar (VU)) har lav og svært lav lokalitetskvalitet. Naturtypelokaliteten med svært lav lokalitetskvalitet anses ikke som naturmangfoldverdier av nasjonal eller vesentlig regional interesse".

Flertallet av kommunestyrets medlemmer har dermed ment at hensynet til andre interesser skal gå foran hensynet til naturmangfoldet i denne saken. Bak dette ligger både hensynet til grunneiers/utbyggers interesser, men også hensynet til verdiskaping og vekst. Selv om det kan finnes mange argumenter knyttet til naturmangfoldet som taler mot at området skal tas i bruk til bygging av hytter, må kommunedirektøren minne om at de miljørettslige prinsippene i naturmangfoldloven er retningslinjer. Det er et krav at forholdet til naturmangfoldloven skal vurderes, ikke hvilken vekt naturmangfoldet skal tillegges i vurderingen. Så lenge reguleringsplanen er vurdert opp mot de miljørettslige prinsippene i naturmangfoldloven, og vedtaket er begrunnet, mener kommunedirektøren at kommunestyrets vedtak er gyldig. Kommunedirektøren mener også at en eventuell manglende kartlegging av naturmangfoldet ved rulleringen av kommuneplanens arealdel er av mindre betydning så lenge de miljørettslige prinsippene er fulgt under arbeidet med reguleringsplanen.»

e) Statsforvalteren bes redegjøre nærmere for sitt syn på deres adgang eller plikt til å overprøve kommunens interesseavveining i denne saken.

Statsforvalteren viser innledningsvis til at vi ved behandling av klager på reguleringsplaner har begrenset delegert myndighet. Statsforvalteren har ikke myndighet til å endre en vedtatt reguleringsplan som ikke kommunen er enig i. Statsforvalteren kan imidlertid fatte vedtak om oppheving av åpenbart ugyldige vedtak. Vi kan også anmode kommunen om å foreta endringer i planen. Statsforvalterens delegerte myndighet fremgår av Kommunal- og distriktsdepartementets veileder for reguleringsplan, september 2022, kapittel 3.8 m/henvisninger:

«Myndigheten til å avgjøre klager er overført til statsforvalteren. Dette fremgår av rundskriv T-2/09 om ikrafttreden av ny plandel i plan- og bygningsloven der det står at statsforvalterens oppgaver og myndighet videreføres. Statsforvalterens myndighet er derfor begrenset på samme måte som etter tidligere lov, jfr. T-8/86 og brev 16. januar 2004 fra departementet. Statsforvalteren kan ikke foreta realitetsendringer i planen som kommunen ikke er enig i. Statsforvalteren kan imidlertid i sin klagebehandling av reguleringsplaner fatte vedtak om oppheving av åpenbart ugyldige vedtak. Dersom statsforvalteren mener det bør gjøres endringer i realiteten og kommunen ikke er enig i endringene, må klagesaken oversendes til departementet for avgjørelse.»

Det følger av fvl. § 34 andre ledd at Statsforvalteren kan prøve alle sider av saken. Det fremgår også at vi skal legge «stor vekt» på hensynet til det kommunale selvstyret.

Det foreligger ikke innsigelse i saken. I vedtaket 16.02.2024 skriver vi at når det ikke foreligger innsigelse, «står kommunen relativt fritt til selv å vurdere arealbruken så lenge saksbehandlingsreglene er fulgt». Vår videre formulering om at vi i slike tilfeller er «avskåret fra å overprøve kommunens skjønnsutøvelse», er ikke uttrykk for korrekt lovforståelse. Formuleringen er heller ikke i samsvar med vår videre vurdering i vedtaket, der vi viser til konkrete vurderinger fra



kommunens side, og der vi legger vi til grunn at «naturverdiene og naturmangfoldet er tilstrekkelig ivaretatt ved vedtakelsen av planen».

I vårt svar 19.03.2024 på omgjæringsbegjæringen fant vi behov for en klargjøring av vår kompetanse til å overprøve kommunens vedtak av reguleringsplaner. Vi viser blant annet til Sivilombudets uttalelse 06.06.2023 (sak 2022/4553) om det rettslige utgangspunktet for klageinstansens prøvingskompetanse- og plikt. Vi fastholder beskrivelse i brevet av 19.03.2024 om vår kompetanse til å overprøve kommunens vedtak av reguleringsplaner.

Statsforvalteren skal som klageinstans etter fvl. § 34 legge stor vekt på hensynet til det kommunale selvstyret ved prøving av det frie skjønn. Det forholdet at vi skal legge stor vekt på hensynet til det kommunale selvstyret, innebærer en begrensning i Statsforvalterens adgang og plikt til å overprøve kommunens interesseavveining.

Ved klagebehandlingen må imidlertid hensynet til det kommunale selvstyret veies opp mot andre hensyn. Det innebærer at hensynet til det kommunale selvstyret ikke alltid er avgjørende. Det kan være andre hensyn som veier tyngre.

Bestemmelsen i fvl. § 34 om at klageinstansen skal legge stor vekt på hensynet til det kommunale selvstyret er utformet som en standardregel og kan tilpasses de ulike områdene alt etter i hvor sterk grad hensynet til det kommunale selvstyret gjør seg gjeldende. Vi viser til prp. 64 L (2016-2017) kapittel 3.6.1:

«Departementet viser til at gjeldande regel i fvl. § 34 er utforma som ein standardregel og kan tilpassast ulike område alt etter i kor sterk grad omsynet til det kommunale sjølvstyret gjer seg gjeldande. Førrearbeida til den gjeldande føresegna peiker mellom anna på at nasjonale omsyn kan vere særleg tungtvegande på lovområde som er delegerte til kommunane, og nemner særleg jordlova § 9 og barnevernsområdet som døme på saksområde der omsynet til det lokale sjølvstyret må tilleggjast noko mindre vekt.

Etter lovframlegget skal forvaltningslova § 34 andre ledd første punktum framleis vere ein standardregel. Endringa inneber at terskelen for overprøving blir heva ytterlegare. At føresegna er ein standardregel, inneber at vektinga av omsynet til det kommunale sjølvstyret kan variere mellom ulike saksområde. I saksområde av lokalpolitisk art vil omsynet til det kommunale sjølvstyret ha større vekt enn i saksområder utan særlege lokalpolitiske interesser. Når det til dømes gjeld saker om dokumentinnsyn etter offentleglova og forvaltningslova, går det fram av førrearbeida til gjeldande føresegn i fvl. § 34 andre ledd første punktum at dette er eit område der omsynet til det kommunale sjølvstyret vil ha mindre vekt enn elles.»

Statsforvalteren har i denne saken lagt til grunn at reguleringsplanen ikke kommer i alvorlig konflikt med regionale, nasjonale eller internasjonale interesser, se svaret på spørsmål f) nedenfor. Kommunen har avveid de ulike interessene i saken og gjort justeringer i planforslaget for å ta hensyn til naturinteressene. Vi kan ikke se at det var anført forhold som tilsa at det var tungtveiende grunner for å foreta en annen avveining av interessene enn det kommunen hadde gjort. Statsforvalteren mener at vi i slike tilfeller må legge stor vekt på hensynet til det kommunale selvstyret, jf. fvl. § 34 andre ledd. Dette innebærer en begrensning i vår mulighet til å overprøve kommunens interesseavveining.



I denne saken fant vi ikke åpenbare ugyldighetsgrunner som skulle tilsi at vedtaket skulle ha vært opphevet. Vi fant heller ikke grunner som tilsa at det burde ha vært gjort realitetsendringer i vedtaket som skulle ha vært forelagt kommunen.

f) Statsforvalteren bes redegjøre for om saken berører regionale, nasjonale eller internasjonale interesser, og om dette er vurdert i forbindelse med klagesaksbehandlingen.

Statsforvalteren har i vedtaket lagt til grunn at kommunens vedtatte reguleringsplan ikke kommer i alvorlig konflikt med regionale, nasjonale eller internasjonale interesser. Til en viss grad berører den nasjonale interesser i form av fugleliv og flaggermus utenfor verneområdet.

Vi viser til at Statsforvalteren v/miljøavdelingen ikke hadde innsigelse til reguleringsplanen (sak 2022/3418) og hadde heller ikke innvendinger til planforslaget utover at det var ønskelig med meldeplikt til landbrukskontoret for all hogst innenfor hensynssonen bortsett fra til eget bruk, og en anbefaling om en hensynssone som ivaretar en eik innenfor planområdet.

Vi viser videre til at Statsforvalteren v/miljøavdelingen den 23.11.2021 (sak 2021/2171) trakk innsigelsen knyttet til planområdet i forbindelse med vedtakelsen av kommuneplanens arealdel 2021-2033:

«F15-3 Sørskogen. Under tvil trekkes innsigelsen, da den kartlagte truede naturtypelokaliteten (C 17 lågurtedellauvskog i kategorien sårbar (VU)) har lav og svært lav lokalitetskvalitet. Naturtypelokaliteten med svært lav lokalitetskvalitet anses ikke som naturmangfoldverdier av nasjonal eller vesentlig regional interesse.

Miljøavdelingen fraråder (faglig råd) likevel at området avsettes til fritidsbebyggelse, da de registret naturmangfoldverdier i sør er av nasjonal interesse (naturtypelokaliteten med lav lokalitetskvalitet). Det påpekes også at lokalitetskvaliteten for naturtypelokaliteten i nord vil kunne få en slik kvalitet at den anses som nasjonal eller vesentlig regional interesse, dersom arealene utenfor områdeavgrensningen vurderes, ref. vår argumentasjon til K17 Helgeroa over.»

g) Statsforvalteren bes redegjøre nærmere for hvordan det kommunale selvstyre er vektlagt i saken, i lys av hvilke interesser som er berørt.

Statsforvalteren har ved avgjørelsen lagt stor vekt på hensynet til det kommunale selvstyre.

Vi viser til vårt svar 19.03.2024 på klagers omgjøringsbegjæring:

«Når det gjelder anførselen om at hensynet til miljøet bør vektlegges i større grad enn hensynet til kommunalt selvstyre, viser vi til at kommunen vurderte hensynet til miljøet da planen ble vedtatt. Avveiningen av de ulike og til tider motstridende interessene var et sentralt tema under hele planprosessen. Statsforvalteren har gjennomgått sakens dokumenter, herunder klagerens anførsler i saken. Vi kan ikke se at det foreligger tilstrekkelig tungtveiende argumenter til å veie opp for hensynet til det kommunale selvstyre. Kommunen har vurdert de relevante momentene i saken, og landet på dette resultatet. Kommunens vekting av momentene fremstår forsvarlig. Vi kan ikke se at det er lagt vekt på utenforliggende hensyn.



Etter Statsforvalterens syn har kommunen foretatt en bred planfaglig vurdering av de ulike hensyn som er fremkommet gjennom planprosessen.

Etter en gjennomgang av anførselene i klagene og omgjøringsbegjæringen, kan vi ikke se at det er grunnlag for å overprøve kommunens utøvelse av det frie skjønn.»

h) Basert på de forholdene som er trukket frem ovenfor, hvilke konsekvenser mener Statsforvalteren at eventuelle saksbehandlingsfeil etter naturmangfoldloven § 7, jf. §§ 8-12 og/eller etter forvaltningsloven § 34, får for vedtakets gyldighet?

Statsforvalteren har i vedtaket ikke i tilstrekkelig grad vist til naturmangfoldloven. Dette er en saksbehandlingsfeil.

En forutsetning for å anse at vårt vedtak er ugyldig er at det er grunn til å regne med at saksbehandlingsfeilen kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold, jf. prinsippet i forvaltningsloven § 41.

Vi har ikke i tilstrekkelig grad synliggjort vår vurdering etter naturmangfoldloven § 7, jf. §§ 8-12. Vi kan likevel ikke se at vi ville ha kommet til et annet resultat i denne saken. Saksbehandlingsfeilen har derfor ikke virket bestemmende på vedtakets innhold. Vi viser vår etterfølgende vurdering av gyldigheten av vedtaket i tilbakemeldingen på omgjøringsbegjæringen.

Med hilsen

Mette Biering (e.f.)
ass. direktør Justis- og vergemålsavdelingen

Svend Falkanger
seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent