



«Mottakernavn»
«Adresse»
«Postnr» «Poststed»
«Kontakt»

Saksbehandler, innvalgstelefon
Shamila Riaz, 33371099

Vedtak i klagesak – Klage - Bamble - 26/297 med flere - Bunestoppen - reguleringsplan - planID 304

Statsforvalteren i Vestfold og Telemark viser til Kommunal- og distriktsdepartementets (KDD) brev av 1. april 2025. Det fremgår av brevet at Kongen i statsråd den 28. mars 2025 har opprettholdt KDDs omgjøringsvedtak av 22. oktober 2024, der KDD opphevet Statsforvalterens klagevedtak av 11. februar 2021 der Bamble kommunes reguleringsplanvedtak av 11. juni 2020 for Bunestoppen (planID 304) ble stadfestet.

KDD har sendt saken tilbake til Statsforvalteren for ny behandling av klagesaken knyttet til Bamble kommunes planvedtak av 11. juni 2020 for Bunestoppen (planID 304). I vår nye behandling av saken har vi lagt til grunn KDDs vurderinger og føringer i omgjøringsvedtaket av 22. oktober 2024, samt Sivilombudets uttalelser i relevante saker.

Statsforvalterens vedtak

Reguleringsplan for Bunestoppen (planID 304), som ble vedtatt av Bamble kommune 11. juni 2020, oppheves.

Statsforvalterens vedtak i klagesaken er endelig og kan ikke påklages til overordnet forvaltningsorgan, jf. forvaltningsloven § 28.

Statsforvalteren gjør oppmerksom på at forvaltningsloven § 36 gir rett til dekning av vesentlige sakskostnader som har vært nødvendig for å få endret vedtaket til gunst for en part. Et eventuelt krav om dekning av vesentlige sakskostnader må fremsettes innen tre uker etter mottakelsen av dette brevet.

Sakens bakgrunn

Saken har omfattende historikk. For en fullstendig gjennomgang av historikken i saken vises det til «Sakens bakgrunn» i KDDs omgjøringsvedtak av 22. oktober 2024, som er vedlagt. Statsforvalteren vil gjennomgå historikken som anses relevant for å vurdere klagen fra Vesteråsveien beboergruppe og Hanne Øvrebø på nytt.

Bamble kommune vedtok reguleringsplan for Bunestoppen den 11. juni 2020. Planen ble kunngjort den 15. september 2020.



Hensikten med planen var å tilrettelegge for et nytt boligområde øst i planområdet med tilhørende fellesområder og lekeplasser. Planen regulerer også brannstasjon, ny infrastruktur samt arealer for offentlig tjenesteyting som skole og barnehage. Planen skal også ivareta et stort friområde med naturverdier, og tilrettelegge for friluftsliv.

Vedtaket ble påklaget av Vesteråsveien beboergruppe ved brev datert 30. juni 2020. Vedlagt klage fulgte et notat/rapport av forsker og biolog Tor Erik Brandrud, som hadde befart området 21. juni 2020. Hanne Øvrebøs klage ble registrert i kommunen 21. september 2020.

Teknisk- og miljøutvalget i Bamble kommune behandlet klagene i møte den 28. oktober 2020. Et samlet utvalg fant ikke grunn til å ta klagene til følge og saken ble oversendt Statsforvalteren for endelig avgjørelse.

Statsforvalteren klagesaksbehandlet saken den 11. februar 2021, der kommunens reguleringsvedtak av 11. juni 2020 ble opprettholdt.

Sivilombudet vurderte en klage på manglende saksutredning og kartlegging av naturmangfold i saken, men fant ikke tilstrekkelig grunn til å iverksette nærmere undersøkelser, jf. brev av 25. mai 2021.

Dæhlin Sand Advokatfirma (DSA) sendte brev datert 29. september 2022 til Statsforvalteren, på vegne av Naturvernforbundet i Telemark og Naturvernforbundet i Grenland. Det ble anmodet om at Statsforvalteren skulle omgjøre sitt vedtak av 11. februar 2022. Grunnlaget for begjæringen var nye opplysninger om forekomster av rødlistede arter i planområdet, og anførsel om manglende konsekvensutredning. Det ble fremlagt dokumentasjon og opplysninger om planområdet, herunder:

- Notat av 20. september 2022 fra Sabima
- Rapport av 20. september 2022 fra Biofokus
- Fagnotat av 27. september 2022 fra biolog Øystein Dalland
- E-post av 28. september 2022 fra forsker Tor Erik Brandrud
- Sammenstillingsnotat av 28. september 2022 fra Sissel Solberg
- Brev av 21. november 2022 fra biolog Øystein Dalland

I brev av 23. november 2022 kom Statsforvalteren til at omgjøringsbegjæringen ikke skulle tas til følge. Statsforvalteren la til grunn at klageinstansen ikke kan bygge klagesaksbehandlingen på opplysninger som ikke var tilgjengelig for kommunen på vedtakstidspunktet. Statsforvalteren viste også til at det fremgår av forvaltningsloven § 34 andre ledd at Statsforvalteren skal legge vekt på lokaldemokratisk skjønnsutøvelse ved prøving av kommunens frie skjønn. Det ble også vist til Statsforvalteren v/ Miljøavdelingen sin vurdering av 7. november 2022, om at det var grunn til å tro at byggetiltakene i reguleringsplanen ikke ville omfatte funksjonsområdet for Rød skogfrue.

DSA sendte omgjøringsbegjæring og prosessvarsel datert 2. desember 2022 til KDD. I brev av 15. desember 2022 skriver KDD at:

«Etter en gjennomgang av sakens dokumenter kan ikke departementet se at statsforvalterens klagevedtak av 11. februar 2021 er fattet på bakgrunn av feil faktum eller uriktig tolkning av kravene til utarbeidelse av reguleringsplan i plan- og bygningsloven. Departementet støtter statsforvalterens vurdering av at saken anses forsvarlig utredet fra planmyndighetens side ut fra det kunnskapsgrunnlaget som var tilgjengelig for kommunen gjennom planprosessen og frem til planen ble vedtatt av kommunestyret 11. juni 2020.



I klageomgangen har statsforvalteren foretatt en grundig behandling av plansaken, og departementet slutter seg til statsforvalteren og kommunens vurderinger i denne saken. Departementet finner ikke grunnlag for å oppheve statsforvalterens klagevedtak som ugyldig i henhold til forvaltningsloven § 35 første ledd bokstav c.»

DSA sendte en ny omgjøringsbegjæring datert 14. juni 2023. Sivilombudets uttalelse i sak 2022/5453 datert 2. juni 2023 var vedlagt. Det ble anført at de feil og mangler som gjør at Sivilombudet finner reguleringsplanvedtaket på Karmøy ugyldig, er de samme feil og mangler Naturvernforbundet har påberopt som ugyldighetsgrunnlag og omgjøringsgrunn for reguleringsplanen for Bunestoppen.

Statsforvalteren opprettholdt vedtaket etter en ny vurdering den 22. august 2023.

Departementet mottok omgjøringsbegjæring 30. august 2023, og tok denne til følge i vedtak datert 22.10.2024. Saken ble deretter sendt tilbake til Statsforvalteren for ny klagebehandling.

Bamble kommune klaget på vedtaket til Kongen i Statsråd, men fikk ikke medhold i vedtak av 01.04.2025. Statsforvalteren må derfor foreta en ny klagebehandling av kommunens vedtak datert 11.06.2020.

Statsforvalterens kompetanse

Statsforvalteren behandler klagen etter delegert myndighet fra Kommunal- og distriktsdepartementet.

Ved utarbeiding av reguleringsplaner må kommunen på bakgrunn av skjønnsmessige vurderinger fastlegge den utnytting som totalt sett antas å være mest hensiktsmessig. Det ligger i sakens natur at det må foretas avveininger av ulike og ofte motstridende interesser, og resultatet vil kunne skade eller oppleves som mindre tilfredsstillende for enkelte av de berørte. Den endelige avveiningen og prioriteringen mellom disse interessene vil ligge til kommunens frie skjønn. Vurderingen må være forankret i relevante hensyn og dermed være saklig, samt bygge på en forsvarlig saksbehandling og et riktig faktisk grunnlag.

Etter forvaltningsloven § 34 skal Statsforvalteren legge stor vekt på hensynet til det kommunale selvstyret ved prøving av det frie skjønn.

Ved prøving av innholdet i kommunens reguleringsvedtak skal Statsforvalteren vurdere om kommunen har identifisert relevante arealfaglige hensyn, om kommunen har foretatt en tilstrekkelig vurdering av de hensynene som gjør seg gjeldende og avveid disse mot hverandre. Tidligere har Statsforvalteren vært tilbakeholden med å vurdere kommunens avveining av de ulike hensynene, utover det som kreves etter myndighetsmisbrukslæren, i det Statsforvalteren har lagt til grunn den endelige avveiningen og prioriteringen mellom disse interessene vil ligge til kommunens frie skjønn, jf. forvaltningsloven § 34 andre ledd. Kravene til Statsforvalterens klagesaksbehandling på dette punktet, i saker som berører naturmangfoldet, har blitt tydeliggjort i Sivilombudets uttalelse i sak 2024/1708. Det fremgår av uttalelsen at Statsforvalterens vedtak i reguleringsplansaker er utøving av offentlig myndighet, og at Statsforvalteren skal foreta en selvstendig prøving av interesseavveiningen. Videre fremgår det av avsnitt 55 i uttalelsen at:



«Dersom nasjonale eller særlig vektige regionale interesser er berørt, får det kommunale selvstyre mindre vekt i interesseavveiningen, se blant annet Borgarting lagmannsretts dom LB-2014-40734 og ombudets uttalelse 28. august 2018 (SOM-2018-1219).»

Klagefrist og klagerett

I likhet med Bamble kommune har Statsforvalteren kommet til at Vesteråsveien beboergruppe og Hanne Øvrebø har klagerett etter forvaltningsloven § 28 første ledd, klagen er rettidig etter forvaltningsloven § 29 første ledd og klagen tilfredsstillende også kravene til klagens adressat, form og innhold. Statsforvalteren har derfor kommet til at klagen skal tas til behandling, jf. forvaltningsloven § 34 første ledd.

Klagernes anførsler

Statsforvalteren viser til oppsummering av anførselene i sitt klagevedtak datert 11. februar 2021. Fra klagevedtaket hitsettes:

«Klage fra Vesteråsveien beboergruppe

Klagen er svært omfattende og relaterer seg til flere forhold. Punktvis kan de oppsummeres slik:

- Planen fra 1964 aldri formelt stadfestet
- Burde vært gjennomført konsekvensutredning
- Planforslaget i strid med plan ATP Grenland
- Rapporten «naturmangfold» er mangelfull
- Barns rettigheter er ikke i tilstrekkelig grad ivaretatt
- Informasjons- og kommunikasjonsplikten er ikke overholdt
- Brannstasjonen har på en negativ måte vært styrende for arealbruken

Klage fra Hanne Øvrebø

- Beklager at skogen/friområdet reduseres
- Privatlivets fred reduseres
- Boligens verdi reduseres»

Statsforvalterens vurderinger

1.0 Planprosessen

1.1 Medvirkning

En av anførselene i klagen er at Bamble kommune ikke har overholdt informasjons- og kommunikasjonsplikten.

Reglene om utarbeidelse av detaljregulering og reguleringsvedtak er gitt i plan- og bygningsloven kapittel 12.

Etter Statsforvalterens vurdering er det lagt til rette for utvidet medvirkning i planprosessen gjennom varsling, informasjonsmøte for naboer og andre interessenter avholdt den 28. august 2018 på Halen gård, Ola Roald AS Arkitekter besøkte Stathelle barneskole den 4. mai 2018, høring og offentlig ettersyn. Innspillene som har kommet inn er vurdert underveis i prosessen.

Statsforvalteren mener at Bamble kommune har tilrettelagt for medvirkning i tråd med reglene i plan- og bygningsloven kapittel 12.

1.2 Er saken tilstrekkelig utredet?



1.2.1 Forvaltningsloven

Kommunen plikter å påse at reguleringsplansaker er tilstrekkelig utredet, jf. forvaltningsloven § 17.

En reguleringsplansak må være utredet i tråd med kravene i spesiallovgivning, veiledere og retningslinjer som den er omfattet av, for at saken skal være tilstrekkelig utredet, jf. forvaltningsloven § 17.

1.2.2 Naturmangfoldloven

Det fremgår av naturmangfoldloven § 7 at de miljørettslige prinsippene i naturmangfoldloven §§ 8-12 skal legges til grunn som retningslinjer ved utøving av offentlig myndighet, og vurderingen av prinsippene skal fremgå av beslutningen.

Kommunens reguleringsvedtak er utøvelse av offentlig myndighet. I tilfeller hvor en reguleringsplan berører naturmangfoldet, må reguleringsplansaken også være utredet i tråd med naturmangfoldloven § 8. Bestemmelsens første ledd lyder slik:

«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.»

Som det fremgår av bestemmelsen, skal kravet til kunnskapsgrunnlaget stå i et rimelig forhold til sakens karakter og risiko for skade.

Hva som er «rimelig» beror ifølge forarbeidene til bestemmelsen på en avveining av kostnadene ved å skaffe et vitenskapelig beslutningsgrunnlag på den ene siden og sakens karakter og mulig miljøpåvirkning på den andre siden.

I sak 2024/1708 uttaler Sivilombudet at:

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

I punkt 3.6 i rundskriv T-2/16 «Nasjonale og vesentlige regionale interesser på miljøområdet – klargjøring av miljøforvaltningens innsigelsespraksis» finnes det informasjon om hvilke arter og naturverdier som er av nasjonal og særlig viktig regional interesse.

I KDDs omgjøringsvedtak av 22. oktober 2024 vises det til at det fremgår av sakens dokumenter at det frem til september 2022 ble gjort funn av rødlistede arter i planområdet. I lys av Sivilombudets uttalelse i sak 2024/1708 innebærer det at kravene til kunnskapsgrunnlaget i denne plansaken er skjerpet, jf. naturmangfoldloven § 8.

Nærmere konkret fulgte det ved en av klagen til reguleringsvedtaket rapport fra forsker og biolog Tor Erik Brandrud, som hadde vært på befaring av området 21. juni 2020. I rapporten ble det beskrevet utvalgte naturtype med særlig beskyttelse etter naturmangfoldloven kap 6. Kalkask-hasselskog og kalklindeskog var kategorisert med «A-verdi», og kalkfuruskog med «B-verdi». Videre ble det redegjort for at det kunne befinne seg opptil 15 rødlistede sopparter i de tre kalkskoglokalitetene, og at dette måtte undersøkes nærmere.



Ved Statsforvalterens tidligere klagebehandling var utgangspunktet for vår vurdering de faktiske omstendighetene som var kjent ved kommunens vedtakelse av planen. I departementets opphevelse av vårt klagevedtak er det redegjort for hvorfor dette var en feil lovforståelse. I samsvar med departementets vurdering legger vi til grunn i ny klagebehandling at forvaltningen plikter å ta hensyn til nye forhold og opplysninger helt frem til det treffes endelig vedtak.

I lys av funn redegjort for i rapport fra Brandrud tyder det på at kunnskapsgrunnlaget vedrørende naturmangfold og planens eventuelle påvirkning av dette ikke var tilstrekkelig. Dette støttes også av rapporter som har fulgt senere omgjøringsbegjæringer der det er gjort funn av flere rødlistede arter i området.

I omgjøringsvedtak fra KDD av 22. oktober 2024 fremgår at uenigheten som foreligger mellom Naturvernforbundet på den ene side og kommunen og Statsforvalteren på den andre, hva angår de faktiske forholdene, taler for at saken burde vært bedre opplyst fra starten av. Statsforvalteren er enig i det.

Etter en samlet vurdering av momentene foran har Statsforvalteren kommet til at kunnskapsgrunnlaget om naturmangfoldet kommunens planvedtak bygget på ikke var i tråd med naturmangfoldloven § 8. Klagen har ført frem på dette punktet.

1.2.3 Utredning av reguleringsplansaken

Plan- og bygningsloven har bestemmelser om krav til utredning av reguleringsplansaker. Gjeldende plan tilrettelegger for utbyggingsformål. I slike tilfeller er det krav om både planbeskrivelse og risiko og sårbarhetsanalyse (ROS-analyse), jf. plan- og bygningsloven §§ 4-2 første ledd og 4-3. Begge deler foreligger i denne saken.

Anførselen om at planen er underlagt konsekvensutredningsplikten, jf. plan- og bygningsloven § 4-2 andre ledd, jf. konsekvensutredningsforskriften (KU-forskriften) § 6 første ledd bokstav b, jf. KU-forskriften vedlegg I nr. 25.

Det fremgår av plan- og bygningsloven § 4-2 andre ledd at det for reguleringsplaner som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn gjelder krav om utredning av planenes konsekvenser for miljø og samfunn (konsekvensutredning). De nærmere regler om hvilke planer som omfattes av regelverket om konsekvensutredning fremgår av KU-forskriften.

I klagene anføres det at kommunen feilaktig har lagt til grunn at planen ikke er KU-pliktig.

Kommunen mener at planen ikke er KU-pliktig, og hjemler det i KU-forskriften § 6 første ledd bokstav b andre punktum. Kommunen begrunner dette slik i den forberedende klagesaksbehandlingen:

«Administrasjonen påpeker at den eneste delen av planområdet som ikke følger arealdelen er den delen som reguleres til offentlig tjenesteyting (brannstasjon), her viser arealdelen friområde – nåværende. Utvidelsen av planområdet førte til at planen ble varslet på nytt med utvidet plangrense den 21.5.2019 med frist 10.6.2019. Kommunen vurderte at det ikke var behov for konsekvensutredning da det er snakk om et bytte av areal og reguleringsplanen følger arealdelen i all hovedsak, men at det skulle foretas undersøkelser for naturverdier og kulturminner på utvidet område, jf. avsnittet om konsekvensutredning i varslingsbrevet:»



Kommunens begrunnelse gir inntrykk av at kommunen forstår KU-forskriften § 6 første ledd bokstav b andre punktum slik at hvis en reguleringsplan er i tråd med kommuneplanens arealdel, og det er gjennomført konsekvensutredning av kommuneplanen, er det ikke krav om konsekvensutredning for reguleringsplanen.

Statsforvalteren er uenig i nevnte forståelse av KU-forskriften § 6 første ledd bokstav b andre punktum. Det følger direkte av ordlyden i KU-forskriften § 6 første ledd bokstav b andre punktum at konsekvensutredning på kommuneplannivå ikke automatisk fritar fra KU-plikt. Bestemmelsen lyder slik:

«Følgende planer og tiltak skal alltid konsekvensutredes og ha planprogram eller melding:

...

b. reguleringsplaner etter plan- og bygningsloven for tiltak i vedlegg I. Unntatt fra dette er reguleringsplaner der det konkrete tiltaket er konsekvensutredet i en tidligere plan og der reguleringsplanen er i samsvar med denne tidligere planen»

Reguleringsplanen for Bunestoppen omfatter etablering av nytt boligområde. Det fremgår av sakens dokumenter at deler av nevnte reguleringsplan ikke er i tråd med kommuneplanen som gjaldt da reguleringsplanen for Bunestoppen ble vedtatt, KPA 2014-2025. Den delen av planen som opprinnelig ble regulert til offentlig tjenesteyting (brannstasjon) hadde arealformål «friområde – nåværende» i kommuneplanen.

KU-forskriften § 6 første ledd bokstav b andre punktum oppstiller 2 kumulative vilkår for unntak fra KU-plikten. Det første vilkåret er at det «konkrete tiltaket» må være konsekvensutredet i en tidligere plan, og det andre vilkåret er at reguleringsplanen må være i samsvar med denne tidligere planen.

KDD har utgitt en veileder datert 21. juni 2021 til KU-forskriften, «Konsekvensutredninger for planer etter plan- og bygningsloven». I punkt 1.6 i veilederen står det at:

«I § 6 bokstav b og § 8 bokstav a er det unntaksbestemmelser som sier at reguleringsplaner for tiltak i vedlegg I og vedlegg II, er unntatt fra utredningsplikten dersom det konkrete tiltaket er konsekvensutredet i en tidligere plan og der reguleringsplanen er i samsvar med denne tidligere planen.

Mange tolker denne bestemmelsen til å gjelde alle reguleringsplaner så lenge reguleringsplanen er i tråd med kommuneplanens arealdel, og det er gjennomført en konsekvensutredning av kommuneplanen. Dette er en mistolkning som trolig henger igjen fra tidligere bestemmelse i pbl. § 12-10 om at «Konsekvensutredning kan utelates for nærmere bestemte reguleringsplaner når disse er i samsvar med kommuneplanens arealdel [...]». Som omtalt i veilederens kapittel 1.3, ble denne bestemmelsen opphevet ved endringer i plan- og bygningsloven i 2014.

Bestemmelsene i §§ 6 b og 8 a, setter to vilkår til når et unntak fra KU-plikt kan påberopes for en reguleringsplan. Det konkrete tiltaket (dvs. prosjekttiltaket som beskrevet i reguleringsplanen) må ha vært utredet på et tiltaksnivå tidligere (se pkt. 1.1 siste avsnitt), og reguleringsplanen for tiltaket må være i samsvar med denne tidligere planen. Unntaket gjelder ikke dersom det bare er gjort en overordnet konsekvensutredning for omdisponering av arealer til utbyggingsformål, for eksempel i forbindelse med revisjon av kommuneplanens arealdel.

Ettersom kommuneplanens arealdel skal ha et langsiktig, strategisk og helhetlig perspektiv,



vil det sjeldent være hensiktsmessig å detaljplanlegge et område så utførlig i kommuneplanen at utredningen oppfyller kravene til KU på tiltaksnivå. Dette gjelder selv om forslag til arealdisponering også her kan være motivert i konkrete (private eller offentlig) ønsker om utbygging.

Unntaket i §§ 6 b og 8 a er avgrenset til situasjoner der man i en tidligere plan har gjennomført en konsekvensutredning og har utredet de miljømessige og samfunnsmessige virkningene av et konkret tiltak, og som således oppfyller kravene til tiltaksutredninger som følger av EIA-direktivet.

Etter § 13 tredje ledd i forskriften, er en forutsetning for bruk av unntaksbestemmelsen at det fremgår av planprogrammet for den overordnede planen at det tas sikte på å konsekvensutrede et konkret prosjekt på tiltaksnivå. Det vil gjelde for planen som helhet, eller for bestemte områder i planen. Dette blant annet for å gjøre det helt klart for interesserte og berørte fagmyndigheter at man tar sikte på å utrede mer detaljerte forhold og virkninger for miljø og samfunn.

...

Anvendelsen av disse bestemmelsene må sees i sammenheng med føringer gitt i EU-direktivene om miljøkonsekvensutredning, omtalt i punkt 1.1. Prinsippet her er at selv om det er foretatt en konsekvensutredning i overordnet plan, fritar ikke dette for konsekvensutredning av en detaljregulering som omfatter tiltak nevnt i vedlegg I eller II. Dette fremgår av artikkel 11 i SEA-direktivet: «En miljøvurdering som er utført i henhold til dette direktiv (SEA-direktivet), skal ikke påvirke kravene i henhold til direktiv 85/337 (EIA-direktivet).»

Saksfremlegget fra sluttbehandling i kommunen inneholder ikke vurdering av KU- forskriften § 6 første ledd bokstav b andre punktum. I klagesaksbehandlingen har kommunen kun vurdert ett av to vilkår. Planbeskrivelsen datert 12. november 2019 omtaler temaet konsekvensutredning i punkt 2.6. Fra planbeskrivelsen hitsettes:

«Planområdet har blitt utvidet underveis i planprosessen. Ved oppstart av planen, ble behovet for konsekvensutredning vurdert slik:

Områdeplanen baserer seg på eksisterende kommuneplan, med videreføring av eksisterende formål, og utløser ikke konsekvensutredningsplikt. Utbyggingen av offentlige formål vil høyst sannsynlig ikke bli større enn 15000m², (§6) og planen vil derfor heller ikke på dette punktet utløse krav om konsekvensutredning. For mindre bygg/anlegg til offentlig formål, og for avskoging til annet formål skal planens virkning på miljø og samfunn vurderes opp mot forskriftens §8.

Planområdet inkluderer et skogområde brukt til friluftsmål, og størrelsen på naturområdet gjør at tilstedeværelse av truede arter eller naturtyper ikke kan utelukkes.

Via miljødata, har det blitt observert barlind, som er en kritisk truet art, samt buckgelé-sopp som er en nær truet art.

Planmyndigheten har ved forhåndskonferansen konkludert med at planen ikke skal konsekvensutredes, men at det skal gjennomføres en kartlegging av naturmangfold, samt Risiko- og sårbarhetsanalyse.

Ved utvidelse av planområdet, ble behovet for konsekvensutredning igjen vurdert. Utvidelsen vil ikke være i tråd med overordnet plan, men foreslår et «bytte» mellom areal satt av til tjenesteyting og til grønnstruktur. Planmyndighetens vurdering var at selv om planen ikke er i tråd med overordnet plan, vil ikke planforslaget medføre noen annen konsekvens for samfunn og miljø enn den opprinnelig planlagte arealbruken. Dette er sett i lys av at areal som var avsatt til utbyggingsformål blir tilbakeført til friområde som kompensasjon for endret arealbruk. Endringen må likevel kartlegges med tanke på konsekvenser for naturmiljø.»



Det fremgår av veilederen fra KDD at vilkåret «det konkrete tiltaket» sikter til prosjekttiltaket som er beskrevet i planbeskrivelsen. Som nevnt er hensikten med planen å tilrettelegge for et nytt boligområde øst i planområdet med tilhørende fellesområder og lekeplasser. Planen regulerer også brannstasjon, ny infrastruktur samt arealer for offentlig tjenesteyting som skole og barnehage. Planen skal også ivareta et stort friområde med naturverdier, og tilrettelegge for friluftsliv.

Som gjennomgangen av kommunens planbehandling viser, har kommunen kun vurdert vilkåret knyttet til reguleringsplanens forhold til kommuneplanens arealdel. Innholdet i konsekvensutredningen som ble foretatt i forbindelse med kommuneplanen fremgår ikke av sakens dokumenter, herunder fremkommer det ikke hvorvidt tiltakene reguleringsplanen omhandler er konsekvensutredet i forbindelse med vedtakelsen av kommuneplanen. Statsforvalteren har derfor per i dag ikke tilstrekkelig med opplysninger til å vurdere om konsekvensutredningen som ble foretatt i forbindelse med kommuneplanen er dekkende for reguleringsplanen for Bunestoppen.

Det andre vilkåret for å unnta en reguleringsplan fra KU-plikt etter KU-forskriften § 6 første ledd bokstav b andre punktum er at reguleringsplanen «er i samsvar med» den overordnede planen der det konkrete tiltaket ble konsekvensutredet. Deler av reguleringsplanen for Bunestoppen er i strid med kommuneplanen, idet området brannstasjonen er bygget i var avsatt til friområde. Kommunen har i klagesaksbehandlingen argumentert for at reguleringsplanen for Bunestoppen likevel ikke er omfattet av kravet om konsekvensutredning etter KU-forskriften § 6 første ledd bokstav b, fordi kommunen mener at nevnte reguleringsplan i hovedsak er i tråd med kommuneplanen. Det vises til at som kompensasjon for endret arealbruk ble et annet område avsatt til utbygging tilbakeført til friområde. Verken bestemmelsens ordlyd eller andre rettskilder støtter etter Statsforvalterens syn kommunens forståelse av bestemmelsen på dette punktet.

Begge vilkårene i KU-forskriften § 6 første ledd bokstav b andre punktum må være oppfylt for at en reguleringsplan som omhandler tiltak som nevnt i vedlegg I i KU-forskriften skal være unntatt fra kravet om KU-plikt. I ny behandling av saken må kommunen vurdere om Reguleringsplanen for Bunestoppen oppfyller vilkårene basert på momentene Statsforvalteren har redegjort for.

1.3 Er vedtaket tilstrekkelig begrunnet?

1.3.1 Forvaltningsloven

Kommunens reguleringsvedtak er et enkeltvedtak. Enkeltvedtak skal begrunnes, og begrunnelsen skal gis samtidig med at vedtaket treffes, jf. forvaltningsloven § 24 første ledd.

Kravene til begrunnelsens innhold fremgår av forvaltningsloven § 25. Det fremgår av bestemmelsens tredje ledd at:

«De hovedhensyn som har vært avgjørende ved utøving av forvaltningsmessig skjønn, bør nevnes. Er det gitt retningslinjer for skjønnsutøvingen, vil i alminnelighet en henvisning til retningslinjene være tilstrekkelig.»

Videre stiller Naturmangfoldloven krav til forvaltningens saksbehandling ved utøving av offentlig myndighet som berører natur. I naturmangfoldloven §§ 7-12, jf. § 7 er det gitt retningslinjer, som kommunen skal legge til grunn ved behandling av reguleringsplansaker. Vurderingen skal fremgå av beslutningen.



1.3.2 Naturmangfoldloven

Sivilombudet har klargjort hvilke krav naturmangfoldloven § 7 stiller til kommunens begrunnelse i reguleringssaker. I sak 2024/1708 avsnitt 53 uttaler Sivilombudet at det må fremgå «klart» av kommunens vedtak at kommunen har sett, vurdert og avveid prinsippene i naturmangfoldloven §§ 8-12 opp mot de øvrige hensynene som gjør seg gjeldende i plansaken.

Naturmangfoldloven §§ 7-12 er ikke nevnt i kommunens saksfremstilling fra sluttbehandlingen. I saksfremstillingen fra kommunens klagesaksbehandling er kunnskapsgrunnlaget i saken vurdert, jf. naturmangfoldloven § 8. Naturmangfoldloven §§ 9-12 er ikke vurdert. Kommunen har likevel konkludert med at:

«Administrasjonen kan ikke se at rapporten er mangelfull. Registreringene er utført iht. gjeldende lover og regelverk. Naturmangfoldloven § 8-12 er vurdert og hensyntatt i reguleringsplanen.»

Manglende vurdering av naturmangfoldloven §§ 9-12 er en saksbehandlingsfeil. Når det gjelder kommunens vurdering av naturmangfoldloven § 8 er den uriktig, se Statsforvalterens vurdering tidligere i dette vedtaket. Kommunens begrunnelse er følgelig mangelfull og tilfredsstillende ikke lovens krav, jf. fvl. §§ 24 og 25 jf. naturmangfoldloven § 7.

1.4 Medfører saksbehandlingsfeilene ugyldighet, jf. forvaltningsloven § 41?

I sitt omgjøringsvedtak skriver KDD at:

«Ved saksbehandlingsfeil vil et vedtak likevel kunne være gyldig dersom feilene ikke har virket bestemmende på vedtakets innhold. Dette følger av fvl. § 41. Dersom feilene har virket bestemmende på vedtakets innhold er man over i den ulovfestede ugyldighetslæren. Etter denne læren betinger ugyldighet at det må være en viss mulighet for at feilen har virket inn på avgjørelsens innhold, jf. Echhoff/Smith, Forvaltningsrett, 2018 side 473.»

Saksbehandlingsfeilene i saken er at kommunens reguleringsvedtak er mangelfullt opplyst. Herunder er ikke kravet om KU-plikt etter plan- og bygningsloven § 4-2 andre ledd tilstrekkelig vurdert, jf. KU-forskriften § 6 første ledd bokstav b første punktum, og kunnskapsgrunnlaget i saken er ikke i tråd med naturmangfoldloven § 8. I tillegg er ikke planvedtaket begrunnet i tråd med naturmangfoldloven §§ 9-12, jf. § 7.

Spørsmålet i saken er om saksbehandlingsfeilene kan ha virket inn på innholdet til kommunens reguleringsvedtak for Bunestoppen.

Som KDD skriver i sitt omgjøringsvedtak er manglende opplysning av saken en alvorlig feil, idet det er viktig å ha tilstrekkelig kunnskap om de faktiske forholdene før det besluttet hvordan arealene skal benyttes. Fra KDDs vedtak hitsettes:

«Manglende opplysning av saken er en alvorlig feil, særlig for reguleringsplaner hvor det er spesielt viktig å ha tilstrekkelig kunnskap før man beslutter hvordan arealene skal brukes. Ubebygde arealer er et knapphetsgode. Arealbruk må balanseres med hensynet til naturens bæreevne. Dette innebærer å beskytte biologisk mangfold, bevare økosystemer og reduserer miljøpåvirkningen av menneskelig aktivitet.»



Det fremgår av KU-forskriften § 1 at:

«Formålet med forskriften er å sikre at hensynet til miljø og samfunn blir tatt i betraktning under forberedelsen av planer og tiltak, og når det tas stilling til om og på hvilke vilkår planer eller tiltak kan gjennomføres.»

Formålet med naturmangfoldloven er å ta vare på naturen og det biologiske mangfoldet, både når det gjelder naturtyper, økosystemer og arter. Dette skal oppnås gjennom bærekraftig forvaltning og vern, jf. naturmangfoldloven § 1.

I avsnitt 48 i Sivilombudets uttalelse i sak 2024/1708 fremgår det at:

«Kravene til begrunnelse oppfordrer til større grundighet og nøyaktighet ved behandling og avgjørelse av saker som berører naturmangfold, som i sin tur vil føre til flere materielt sett riktige avgjørelser. Formålet med begrunnelsesplikten er å sikre at naturmangfoldprinsippene faktisk benyttes og gi grunnlag for kontroll med at det skjer.»

Siden kommunens reguleringsvedtak ikke inneholder vurderinger av naturmangfoldloven §§ 9-12, slik naturmangfoldloven § 7 forutsetter, og kunnskapsgrunnlaget i saken ikke var i tråd med naturmangfoldloven § 8, vurderer Statsforvalteren at det knytter seg usikkerhet til om kommunens reguleringsvedtak er vurdert på riktig grunnlag. Statsforvalteren er enig med KDD i at det ikke kan anses for å være en fjerntliggende mulighet for at reguleringsplanen hadde fått et annet innhold dersom korrekt faktum hadde blitt lagt til grunn ved kommunens vedtakelse.

Som det fremgår av nevnte uttalelse fra Sivilombudet er en sentral del av Statsforvalterens prøving av kommunens reguleringsvedtak å påse at kommunens reguleringsvedtak er i tråd med lover som planen er omfattet av. I dette tilfellet mener Statsforvalteren at saken ikke var godt nok opplyst før kommunen traff reguleringsvedtaket, jf. plan- og bygningsloven § 4-2 andre ledd, jf. KU-forskriften § 6 første ledd bokstav b første ledd. I tillegg er ikke planvedtaket begrunnet i tråd med naturmangfoldloven § 7, jf. forvaltningsloven §§ 24 og 25.

Etter en samlet vurdering av forannevnte momenter har Statsforvalteren kommet til at det ikke kan utelukkes at manglene ved kommunens reguleringsvedtak datert 11. juni 2020 ikke har hatt bestemmende betydning for vedtakets innhold. Kommunens nevnte vedtak anses derfor ugyldig, jf. forvaltningsloven § 41.

Generell veiledning til kommunen

I klagesaksbehandling ser Statsforvalteren at kommunene ofte er lojale mot det formålet planområdet er avsatt til i kommuneplanen, uten å foreta en vurdering på reguleringsplannivå. Lojalitet ovenfor overordnede planer kan ha positive effekter, som for eksempel forutsigbare planprosesser. Samtidig kan det i enkelte saker være gode grunner for å ikke følge opp utviklingen kommuneplanene legger opp til. Kommunen må derfor gjøre en selvstendig vurdering av om det er grunn til å videreføre arealformålet, dvs. at man ikke ved utarbeidelsen av reguleringsplan kan legge avgjørende vekt på at området er avsatt til utbygging i overordnet plan. Se Sivilombudets uttalelse i sak 2024/1708:

«En kommune er ikke bundet til å vedta en reguleringsplan for å følge opp en utvikling som er forutsatt eller lagt til rette for i kommuneplanens arealdel. En endring av en planlagt arealdisponering kan for eksempel være begrunnet i at et oppdatert kunnskapsgrunnlag tilsier en annen vurdering, eller at det har skjedd endringer i politiske vurderinger. Slike endringer kan som hovedregel foretas uten at det fører til noe krav om økonomisk kompensasjon fra eventuelle tiltakshavere, jf. Ot.prp. nr. 32 (2007-



2008) side 36. Se også sivilombudets uttalelse 20. desember 2024 (SOM-2024-1117), avsnitt 30, med videre henvisninger.»

Statsforvalteren har merket seg at kommunen har endret kommuneplanens arealdel, slik at den opphevede reguleringsplanen Bunestoppen ikke er i strid med kommuneplanen som gjelder i dag, KPA 2020-2025. I lys av overnevnte uttalelse fra Sivilombudet bes det om at kommunen i en eventuell ny planbehandling foretar en konkret vurdering av hvorvidt utviklingen kommuneplanen legger opp til skal følges. Vurderingene bes synliggjort i et eventuelt vedtak. Statsforvalteren minner om at kommunen plikter å påse at saken er tilstrekkelig utredet før det treffes vedtak i reguleringssaker, jf. forvaltningsloven § 17.

I en eventuell ny planbehandling bes kommunen også om å synliggjøre i sitt vedtak hvordan kommunen har vektet hensynet til naturmangfoldet mot andre hensyn, slik at Statsforvalteren har tilstrekkelig med opplysninger til å kunne prøve kommunens vekting av relevante hensyn. Det fremgår av forventning nr. 21 i «Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2023-2027» vedtatt den 20. juni 2023 at kommunen skal tilrettelegge for tilstrekkelig boligbygging. Boligbygging er et relevant arealfaglig hensyn. I tilfeller hvor planområdet har rødlistede naturverdier skjerpes kravene til kommunens begrunnelse, og hensynet til det kommunale selvstyret skal ha begrenset vekt.¹ Herunder tenker Statsforvalteren at det blant annet bør fremgå av vedtaket hvorfor det aktuelle området er valgt, og hvilke fordeler utbygging i det valgte området har sammenlignet med andre områder. Ellers viser vi til vårt brev med veiledning om naturmangfold, datert 21. mars 2025 (vår ref. 2025/3627). Herunder bør kommunen synliggjøre de ulike interessene som gjør seg gjeldende, klarlegge fordeler og ulemper ved de ulike interessene, herunder hensynet til naturmangfold og boligbygging, og begrunne de valg som tas.

Konklusjon

Statsforvalteren opphever kommunens vedtak av 11. juni 2020 i sin helhet, og returnerer saken for en ny behandling i kommunen, jf. forvaltningsloven § 34 siste ledd.

Med hilsen

Lars Gustavsen
direktør i Justis- og vergemålsavdelingen

Birgitte Svendsen
fagsjef

Dokumentet er elektronisk godkjent

Kopi til:

BAMBLE KOMMUNE
Kommunal- og distriktsdepartementet

Postboks 80
Postboks 8112 Dep

3993 3993
0032 0032
LANGESUND
OSLO

Mottakerliste:

ADVOKATFIRMAET EUROJURIS TELEMAR DA
DÆHLIN SAND ADVOKATFIRMA AS

Postboks 339 Sentrum
Postboks 604 SENTRUM

3701 3701
0106 0106
SKIEN
OSLO

¹ Sivilombudets uttalelse datert 24. januar 2025 (ref. 2024/1708)