

Mangelfullt kunnskapsgrunnlag og vurdering etter naturmangfoldloven – reguleringsplan for hytteutbygging i Sørskogen

24.1.2025 (2024/1708)

. Skriv ut denne siden

Kommunestyret i Larvik kommune vedtok en detaljreguleringsplan som legger til rette for oppføring av seks fritidsboliger i Sørskogen ved Nevlunghavn. Planområdet ligger nær fuglefredningsområdet ved Mølen og Nevlungstranda naturreservat og er en del av raet som ligger på den UNESCO-godkjente geoparken, Geo Norwegica. I planområdet er det truede arter og sårbare naturtyper, men det fremgår ikke av kommunens vedtak hvordan utbyggingen vil påvirke dette naturmangfoldet. Statsforvalteren i Vestfold og Telemark stadfestet kommunens vedtak i klageomgangen.

Ombudet er kommet til at Statsforvalteren ikke i tilstrekkelig grad har vurdert om kommunen har fulgt kravene til utredning og begrunnelse etter naturmangfoldloven § 7, jf. §§ 8-12, jf. forvaltningsloven

§ 34. Statsforvalteren har heller ikke foretatt selvstendige vurderinger av naturmangfoldprinsippene i tråd med naturmangfoldloven § 7. Det er tvil om vedtaket er gyldig. Ombudet ber Statsforvalteren om å vurdere saken på nytt.

Oppfølging

Innledning

Sakens bakgrunn

Kommunestyret i Larvik kommune vedtok 13. september 2023 en detaljreguleringsplan for Sørskogen hyttefelt med PlanID 202205. I vedtak 16. februar 2024 i klagesaken, opprettholdt Statsforvalteren i Vestfold og Telemark kommunens vedtak.

Reguleringsplanen er i samsvar med arealformålet fastsatt i kommuneplanens arealdel 2020-2032, der planområdet er fastsatt til fritidsbebyggelse. Slik saken er opplyst her, ble arealformålet for området endret fra LNF til fritidsbebyggelse ved den siste revisjonen av kommuneplanens arealdel.

Det planlagte hytteområdet i Sørskogen ligger vest for Nevlunghavn og øst for Mølen. Planområdet er på ca. 11 daa og ligger nær fuglefredningsområdet ved Mølen og Nevlungstranda naturreservat og er opplyst å være en del av raet som ligger på den UNESCO godkjente geoparken, Geo Norwegica. Rundt planområdet ligger eksisterende hyttebebyggelse og skog. Planen legger til rette for oppføring av seks nye fritidsboliger. Det opprinnelige planforslaget inneholdt ni hytter. Kommunen reduserte antallet til seks ved sin behandling av planen, etter å ha avveid de ulike interessene som kommunen mente gjorde seg gjeldende.

Spørsmålet i saken er om Statsforvalteren i klagebehandlingen har gjort riktige vurderinger av om kommunens vedtak er i tråd med naturmangfoldloven §§ 8-12, jf. § 7. Videre reiser saken spørsmål om Statsforvalteren har foretatt selvstendige vurderinger av naturmangfoldprinsippene, jf. forvaltningsloven § 34.

Kunnskapsgrunnlaget om naturmangfoldet i og ved planområdet

Fuglearter

Det fremgår følgende av kommunens saksframstilling:

«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. ... Fuglelivet i den varmekjære løvskogen i Sørskogen vil kunne bli direkte påvirket gjennom ytterligere hyttebygging, da flere arter benytter skogen som viktig hekkeområde.»

I oversendelsen av klagen til Statsforvalteren skrev kommunen at det ikke var gjennomført en egen kartlegging av fugler i området i forbindelse med reguleringsplanen. Kommunen opplyste at søk i artsdatabanken.no viste at det var observert flere fuglearter innenfor planområdet, og at dette underbygde den eksisterende kunnskapen om fuglelivet i området. For øvrig ble det vist til det som fremgikk av saksframstillingen over når det gjaldt kunnskapsgrunnlaget om fugleartene i og ved planområdet.

Flaggermusarter

Slik saken er opplyst her, fikk konsulentfirmaet A i oppdrag av kommunen å gjennomføre en kartlegging og vurdering av planområdets potensial som økologisk funksjonsområde for flagermus, fordi det var observert flagermus i Sørskogen over flere tiår. Rapporten forelå i august 2023.

I saksframstillingen viste kommunedirektøren til rapporten og at Norge har en særlig forpliktelse til å verne flaggermusartene og deres leveområder (habitat) på grunn av Eurobats-avtalen, som Norge har ratifisert. I rapporten på side 10 fremgår det at:

«Flaggermus har også en ekstra beskyttelse gjennom internasjonale avtaler som Bernkonvensjonen og Konvensjonen om biologisk mangfold. I tillegg har flaggermus ekstra vern gjennom Bonnkonvensjonen, spesifikt gjennom regionavtalen EUROBATS. Norge undertegnet avtalen i 1991. Avtalen forplikter medlemslandene til å sikre beskyttelse av alle flaggermusarter, både direkte ved å forhindre avliving eller skade på individene, og indirekte ved å beskytte viktige jaktområder, reproduksjonsområder, forflytningsområder, svermingsområder og overvintringsområder for flaggermus (EUROBATS 2023).»

I kommunens saksframstilling fremgikk videre at mer enn halvparten av flaggermusartene i Norge er rødlistet, og at alle arter er fredet. Videre stod det at utbyggingen av kystnære områder er en viktig grunn til at bestanden av mange arter i Norge er i sterk nedgang.

Det står i rapporten på side 7 at det er registrert 11 ulike arter flaggermus i Norge og at seks av disse er oppført på den nasjonale rødlisten over sjeldne og truede arter. I rapporten på side 6 fremgår det at flaggermus vanligvis bare får ett avkom hvert år, sjelden sprer seg over store avstander og ofte har tradisjonelle leveområder. De er derfor sårbare for habitatendringer og forstyrrelser.

A identifiserte fem til syv flaggermusarter i planområdet, herunder skimmelflaggermus og nordflaggermus, som er rødlistet som henholdsvis «nær truet NT» og «Sårbar, VU», se rapporten side 47. Det fremgår av rapporten at registreringene kunne indikere forekomst av en ynglekoloni i planområdets nærområde. A skrev at tap av enkeltkolonier kan ha stor betydning for forekomsten av en art innenfor et større geografisk område, se rapporten side 6.

A konkluderte med at området sannsynligvis hadde «moderat potensial som økologisk funksjonsområde for flaggermus», men at ytterligere registreringer ville kunne føre til at planområdets potensial ble oppjustert til høyt.

Slik saken er opplyst, ble det i undersøkelsesperioden utplassert to ultralydloggere i planområdet, i henholdsvis den søndre og nordre delen. Loggeren i det søndre området hadde 1128 registreringer, mens i den nordre delen ble det registrert én flaggermus. Det er ifølge rapporten uklart om dette er reelt eller skyldtes at utstyret feilet, se side 38.

A mente at rapporten oppfyller kunnskapsgrunnlaget etter naturmangfoldloven § 8, jf. rapporten pkt. 4.2 side 45, hvor det fremgår følgende:

«Feltregistreringer og andre kilder kombinert med erfaringskunnskap gir oss et tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag til å kunne gjøre en vurdering av områdets økologiske funksjon for flaggermus selv om ytterligere undersøkelser, spesielt i trekkperioden, ville kunne gi et enda sikrere resultat og potensielt kunne øke verdien av området fra moderat til høy.»

Det fremgikk også at feltarbeidet var begrenset og at rapporten ga et øyeblikksbilde av områdets flaggermusaktivitet og økologiske funksjon, se rapporten side 44. Under konklusjonen på side 47 fremgår følgende:

«Rammene for prosjektet, både med hensyn til økonomi og tid, begrenset feltarbeidet. For å få et mer fullstendig kunnskapsgrunnlag om flaggermusenes aktivitet i området, spesielt under trekkperiodene vår og høst, vil det være behov for ytterligere undersøkelser.»

Som ett av flere avbøtende tiltak for å redusere påvirkningen en utbygging av planområdet vil kunne få for flaggermusene, er det i rapporten foreslått at kunnskapsgrunnlaget burde utvides ved nærmere undersøkelser, se side 46. Det ble foreslått blant annet registrering med ultralydlogger gjennom hele året, flere netter med fangst, detaljkartlegging av trær med størst potensial for ynglekolonier og fangst og radiomerking av flaggermusene, for å følge dyrene tilbake til dagoppholdsstedet for å avdekke ynglekolonier.

Truet naturtype – lågurtedellaauvskog

I forbindelse med vedtakelsen av kommuneplanens arealdel i 2021 ble det gjennomført en naturkartlegging av skogen i planområdet og kartlagt en truet naturtype, lågurtedellaauvskog. I kartleggingsrapporten fra 2021 stod det at «[n]aturtypene dekker så store deler av dette området at det anbefales at området ikke videreføres i kommuneplanen».

På bakgrunn av naturkartleggingen, innga Statsforvalteren i Vestfold og Telemark ved Miljøavdelingen en innsigelse til kommuneplanen. Slik saken er opplyst her, ble innsigelsen senere trukket, under tvil, fordi naturtypen hadde lav kvalitet i den sørlige delen av planområdet, og svært lav kvalitet i den nordlige delen. Det fremgår av kartleggingsrapporten at det var stort potensiale for utvikling av høyere kvalitet på naturtypen på sikt, hvis skogen fikk utvikle seg naturlig. Selv om innsigelsen til planen ble trukket, frarådet Miljøavdelingen hos Statsforvalteren i Vestfold og Telemark at området F-15 Sørskogen ble avsatt til fritidsbebyggelse, da de

registrerte naturmangfoldverdiene i sør var av nasjonal interesse. De skrev også at dersom arealene utenfor områdebegrensningen ble tatt med i vurderingen, ville også lokalitetskvaliteten i nordenden av planområdet kunne ha nasjonal eller vesentlig regional interesse.

Det fremgår av saksframstillingen til kommunestyrets behandling av reguleringsplanen for Sørskogen at lågurtedellauvskogen i etterkant av naturkartleggingen var oppjustert til «frisk lågurtedellauvskog» i den sørlige delen av planområdet, og at det var en stor eik som også hadde stor naturverdi og var sikret med hensynsone i planforslaget.

Geologi

Begrepet «naturmangfold» omfatter også geologisk mangfold, jf. naturmangfoldloven § 3 bokstav i.

Kommunen skrev følgende i saksframstillingen:

«Det er påpekt at Mølen er Nordens første UNESCO Europeiske Geopark, og at geologien her er unik, og at raet som dukker ned i havet ved Mølen, er en attraksjon i verdensklasse. Dette naturmonumentet er av stor betydning for at Larvik er en del av 'Gea Norvegica Geopark' som er med i UNESCO-programmet 'UNESCO Global Geoparks'. Planområdet ligger på en del av raet som i utgangpunktet er uheldig å bygge ytterligere ned.»

Vurderinger og begrunnelse i kommunens og Statsforvalterens vedtak

I saksframstillingen har kommunen redegjort for de hensynene som kommunen mente taler mot å oppføre fritidsboliger i planområdet. Både av hensyn til fugle- og flaggermusartene, mente kommunen at det var viktig å ivareta oreskogen, samt å bevare enkelttrær og opprettholde en vegetasjonskorridor. Kommunen skrev også at fuglelivet «vil kunne bli direkte påvirket» av utbyggingen.

Kommunens administrasjon understreket at det var «svært krevende å innstille i denne saken». Videre skrev administrasjonen følgende:

«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 fuglefredingsorganisasjoner 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 [A] understreker viktigheten av oreskogen, bevaring av kolonitrær og å opprettholde en vegetasjonskorridor. Ved å justere antallet hytter, gjør vi det enklere å bevare enkelttrær samtidig som den etablerte hyttestrukturen i området i større grad ivaretas, ref. § 2-11 i bestemmelsene til kommuneplanens arealdel.»

Kommunen viste også til naturvernorganisasjonenes anførsler om at «Larvik kommune har landets rikeste naturmangfold, men at det kun er fragmenter igjen av den naturlige edelløvskogen langs kysten, og at det er viktig å bevare mest mulig av den eksisterende skogen – spesielt i kystområdene i Larvik kommune». Det ble også vist til geologien i området og at raet som dukker ned i havet ved Mølen er en attraksjon i verdensklasse, som det er uheldig å bygge ned.

Kommunen skrev at for å «følge opp det politiske flertallet i kommunestyret» og etter en «avveining av interesser» ble det likevel, under tvil, innstilt på et redigert planforslag, som la opp til at det kunne bygges inntil seks hytter istedenfor ni.

Flere privatpersoner og foreninger klaget på vedtaket. I klagene ble det blant annet anført at kommuneplanens arealdel, som ble vedtatt i 2021, ikke var tilstrekkelig utredet med hensyn til konsekvenser for natur og naturmangfoldet. Videre viste klagerne til planområdets nærhet til Mølen fuglefredningsområde og Nevlungstranda naturreservat, at Mølen er et av landets viktigste trekklokaliteter for fugl og at området har nasjonal og regional verdi, som det er svært viktig å bevare. Klagerne mente at de miljørettslige prinsippene i naturmangfoldloven §§ 8-12 ikke er ivaretatt og at vedtaket manglet vurderinger av hva slags påvirkning utbyggingen vil ha for arealets økologiske verdier, herunder for arter av regional og nasjonal interesse.

I vedtak 16. februar 2024 opprettholdt Statsforvalteren kommunens planvedtak og begrunnet dette slik:

«Klagernes anførsler har vært gjenstand for grundige vurderinger fra kommunens side, både i planprosessen og i forbindelse med den forberedende behandlingen av klagen. Når det gjelder den faktiske arealbruken, ligger det innenfor kommunens plankompetanse å foreta de avveininger/vurderinger som er tatt opp i klagen. Planvedtaket er etter Statsforvalterens mening ikke beheftet med saksbehandlingsfeil eller andre forhold som tilsier at det er ugyldig.»

Statsforvalteren siterte fra kommunens gjennomgang av kunnskapsgrunnlaget om naturmangfoldet slik det var beskrevet i kommunens klagebehandling, og skrev at

dette viste at «vurderinger etter naturmangfoldloven har vært et sentralt tema ved kommunens behandling av reguleringsplanen». Når det gjaldt kommunens interesseavveining viste Statsforvalteren også til det som fremgikk i kommunens klagesaksbehandling, hvor kommunen skrev:

«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.»

Statsforvalteren mente på bakgrunn av dette at naturverdiene og naturmangfoldet var tilstrekkelig hensyntatt ved vedtakelsen av planen.

Klagerne ba om en omgjøring av vedtaket. Begjæringen ble avslått av Statsforvalteren i avgjørelsen 19. mars 2024. Statsforvalteren skrev blant annet:

«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 klagerne 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.

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

På den bakgrunn konkluderte Statsforvalteren med at det ikke var grunnlag for å overprøve kommunens utøvelse av det frie skjønn.

Enkelte av klagerne brakte deretter saken inn for ombudet.

Våre undersøkelser

På bakgrunn av klagen og sakens dokumenter fant vi grunn til å undersøke deler av saken nærmere, herunder om saken var tilstrekkelig utredet da Statsforvalteren fattet sitt vedtak og hvordan kravene til saksbehandlingen etter naturmangfoldloven var ivare tatt i saken.

Vi ba Statsforvalteren redegjøre for hvordan klagerne anførsler var vurdert opp mot forvaltningens utredningsplikt, jf. forvaltningsloven § 17, og prinsippet 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.

Statsforvalteren skrev i svarbrevet at saken var tilstrekkelig utredet, og at naturverdiene og naturmangfoldet var tilstrekkelig hensyntatt da planene ble vedtatt. De viste til at det var gjennomført en kartlegging av flaggermus, og selv om det ikke var gjennomført noen kartlegging av fuglene i området, var det ingen indikasjoner på at kommunen manglet kunnskap om fuglelivet der. Statsforvalteren viste til kommunens saksframlegg, hvor det blant annet fremgikk at nærområdet (Mølen og Nevlungstranda naturreservat) er ett av landets viktigste trekklokaliteter for fugl, og at fuglelivet i Sørskogen ville kunne bli direkte påvirket gjennom ytterligere utbygging, fordi flere arter benytter skogen som hekkeområde.

Vi ba Statsforvalteren videre om å redegjøre for om naturmangfoldlovens krav til saksbehandling og begrunnelse i lovens § 7 jf. §§ 8-12 var oppfylt i vedtaket 16. februar 2024, og hvordan det var synliggjort hvilken vekt prinsippene hadde fått i interesseavveiningen (se nærmere om bestemmelsene i naturmangfoldloven i punkt 1.2 nedenfor). Til dette svarte Statsforvalteren at de burde ha synliggjort på en bedre måte at de mente at kunnskapsgrunnlaget, kommunens vurderinger av hensynet til naturmangfoldet, og vektingen av dette hensynet opp mot andre interesser var i samsvar med naturmangfoldlovens krav. Statsforvalteren skrev at de så at deres vurderinger og vektingen av interesser heller ikke hadde kommet tydelig nok frem i vedtaket. De viste til at kommunen hadde gitt andre interesser større vekt enn hensynet til naturinteresser, etter å ha redusert utbyggingen fra ni til seks fritidsboliger. De mente at så lenge Miljøavdelingen hos Statsforvalteren ikke hadde kommet med noen innsigelser til planen, og de ikke kunne se at det var tungtveiende grunner for å foreta en annen avveining av interessene enn det kommunen hadde

gjort, måtte de legge stor vekt på hensynet til det kommunale selvstyre. Statsforvalteren mente at den konkrete vektingen burde være opp til kommunen selv å foreta. At det i vedtaket ikke i tilstrekkelig grad var synliggjort hvilke vurderinger som var gjort etter naturmangfoldloven § 7, jf. §§ 8-12, var en saksbehandlingsfeil. Statsforvalteren mente imidlertid at feilen ikke hadde virket bestemmende på vedtakets innhold, slik at vedtaket likevel var gyldig.

På spørsmål fra ombudet om hvilke planfaglige hensyn som tilsa utbygging av området, viste Statsforvalteren til at formålet med planen var å tilrettelegge for fritidsbebyggelse og «sikre viktig grønnstruktur innenfor området». De viste videre til planbeskrivelsen som var utarbeidet av den private forslagsstilleren, hvor det fremgår følgende:

«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»

Statsforvalteren ble videre bedt om å redegjøre for sin vurdering av om kommunen hadde oppfylt kravene til saksbehandling og begrunnelse i naturmangfoldloven § 7, jf. §§ 8-12. Statsforvalteren viste til det kommunen hadde skrevet om kartleggingen av naturtyper, flaggermus- og fuglearter og interesseavveiningen som Statsforvalteren mente fremkom av kommunedirektørens innstilling til vedtak (se over). Statsforvalteren skrev at kommunen i større grad burde ha synliggjort vurderingene i vedtaket opp mot prinsippene i naturmangfoldloven og hvilken vekt hensynet til naturmangfoldet ble tillagt, og at dette burde vært påpekt i klageomgangen. De mente imidlertid at feilen var rettet opp ved klagebehandlingen, og viste til kommunens redegjørelse om vektingen av de ulike interessene i oversendelsen av klagen. De mente derfor at feilen ikke hadde hatt betydning for vedtakets gyldighet.

Vi ba Statsforvalteren om å redegjøre for sitt syn på deres plikt eller adgang til å overprøve kommunens interesseavveining. Statsforvalteren viste til forvaltningsloven § 34 andre ledd som tilsier at de kan prøve alle sider av saken. Videre viste de til at det følger av bestemmelsen at de som klageinstans skal legge «stor vekt» på hensynet til det kommunale selvstyre, og at dette innebærer en begrensning i deres adgang og plikt til å overprøve kommunens interesseavveining. Med henvisning til

prp. 64 L (2016-2017) skrev de at bestemmelsen om at klageinstansen skal legge stor vekt på hensynet til det kommunale selvstyret, er utformet som en standardregel som kan tilpasses ulike områder, alt etter i hvor sterk grad hensynet til det kommunale selvstyret gjør seg gjeldende. I denne saken mente de at reguleringsplanen ikke kom i alvorlig konflikt med regionale, nasjonale eller internasjonale interesser. De mente videre at kommunen hadde avveid de ulike interessene i saken og gjort justeringer i planen for å ta hensyn til naturinteressene, og at det ikke var anført forhold som tilsa at det var tungtveiende grunner til å foreta en annen interesseavveining enn den kommunen hadde gjort. I et slikt tilfelle, mente Statsforvalteren at de måtte legge stor vekt på det kommunale selvstyret.

Vi ba også Statsforvalteren om å redegjøre for deres syn på om saken berørte regionale, nasjonale eller internasjonale interesser og om dette var vurdert i forbindelse med klagebehandlingen. Til dette svarte Statsforvalteren at reguleringsplanen til «en viss grad» berører nasjonale interesser i form av fugleliv og flaggermus utenfor verneområdet. I vedtaket hadde de lagt til grunn at reguleringsplanen ikke kom i alvorlig konflikt med regionale, nasjonale eller internasjonale interesser. De viste til at Statsforvalteren v/miljøavdelingen ikke hadde hatt innsigelse til reguleringsplanen og at de også hadde trukket innsigelsen knyttet til planområdet i forbindelse med vedtakelsen av kommuneplanens arealdel.

Klagerne fikk oversendt Statsforvalterens svar på undersøkelsen. De fastholdt at det er vesentlige og verdifulle naturverdier i planområdet og den omkringliggende naturen, og at disse områdene er av nasjonal og trolig internasjonal interesse. De mente at de truede naturverdiene, særlig fugle- og flaggermusartene, ikke var tilstrekkelig undersøkt, slik at man manglet et forsvarlig, vitenskapelig kunnskapsgrunnlag for vedtakelsen av planen. Klagerne skrev at selv om antallet fritidsboliger var redusert i forhold til den opprinnelige planen, ville utbyggingen innebære en massiv nedbygging av skogen, og at den nye adkomstveien ville bidra til ytterligere nedbygging.

Videre skrev klagerne at det fantes få planfaglige argumenter som talte for prosjektet. De skrev at i realiteten ville prosjektet ikke bidra til økt tilgjengelighet for allmennheten og at prosjektet bare i svært begrenset grad ville bidra til noen lokal vekst og verdiskaping, slik kommunen hadde vist til i klagebehandlingen.

Sivilombudets syn på saken

1. Rettslig utgangspunkt

1.1 Kommunens ansvar for arealplanlegging

Kommunen er tillagt oppgaven med å bestemme arealbruken innenfor kommunegrensen, jf. plan- og bygningsloven § 3-3, jf. § 12-1 andre ledd. Dette skjer etter en offentlig prosess og en bred politisk avveining av ulike interesser, hvor blant annet det planlagte tiltakets virkning på naturmangfoldet og miljøet vil være sentrale hensyn, jf. plan- og bygningsloven § 1-1 første og fjerde ledd.

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.

1.2 Naturmangfoldloven

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. § 1.

Naturmangfoldloven stiller krav til saksbehandlingen ved utøving av offentlig myndighet som berører naturen, og gjelder ved siden av blant annet reglene om utredning og begrunnelse i forvaltningsloven § 17, § 24 og § 25.

Naturmangfoldloven § 7 lyder:

«Prinsippene i §§ 8 til 12 skal legges til grunn som retningslinjer ved utøving av offentlig myndighet, herunder når et forvaltningsorgan tildeler tilskudd, og ved forvaltning av fast eiendom. Vurderingen etter første punktum skal fremgå av beslutningen.»

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.

Naturmangfoldloven § 8 første ledd stiller krav til forvaltningens kunnskapsgrunnlag. Bestemmelsen lyder:

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

Det følger videre av § 10 at effekten av påvirkningen skal vurderes ut ifra den samlede belastningen som økosystemet, artene eller naturtypene er eller vil bli utsatt for. Bestemmelsen lyder:

«En påvirkning av et økosystem skal vurderes ut fra den samlede belastning som økosystemet er eller vil bli utsatt for.»

Dersom det ikke er tilstrekkelig kunnskap om hvilke virkninger en beslutning kan ha for naturmiljøet, følger det av føre-var-prinsippet i § 9 at det skal tas sikte på å unngå en mulig vesentlig skade på naturmangfoldet.

1.3 Statsforvalterens klagesaksbehandling

Når Statsforvalteren skal behandle en klage på et planvedtak, følger det av forvaltningsloven § 34 at de skal prøve alle sider av saken og vurdere de synspunktene klagerne kommer med. Statsforvalteren har en plikt til å foreta en selvstendig vurdering av sakens rettslige, faktiske og skjønnsmessige sider, se blant annet Woxholth, Forvaltningsloven med kommentarer, 5. utgave (2011) side 554-555 og ombudets uttalelse 1. mars 2010 (SOM-2009-1402).

Klageinstansens prøving er ikke begrenset til å være en kontroll av underinstansens vedtak, og klagesaken er ikke begrenset til forhold som forelå da underinstansen traff sitt vedtak. Statsforvalteren må kontrollere om kommunen i tilstrekkelig grad har ivarettatt naturmangfoldlovens saksbehandlingsregler da de behandlet saken. Statsforvalteren må ta stilling til om kommunen har sett, vurdert og avveid prinsippene i naturmangfoldloven §§ 8-12 opp mot de øvrige hensynene som gjør seg gjeldende i plansaken og vurdere om dette fremgår klart av kommunens vedtak.

Statsforvalterens vedtak i klagesaken anses også som «utøving av offentlig myndighet» etter naturmangfoldloven § 7. Statsforvalteren må derfor i klageomgangen også gjøre egne vurderinger av prinsippene i naturmangfoldloven, se blant annet ombudets uttalelse 20. desember 2024 (SOM-2024-1117). Statsforvalteren må gjøre en selvstendig vurdering av naturmangfoldprinsippene opp mot de øvrige hensynene i saken.

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). Statsforvalteren må derfor vurdere hvordan hensynet til det kommunale selvstyre gjør seg gjeldende i saken, herunder om det foreligger naturmangfoldverdier som påvirker vektleggingen av det kommunale selvstyre.

Vurderingene skal fremgå klart også av Statsforvalterens vedtak, jf. naturmangfoldloven § 7 og forvaltningsloven § 34 andre ledd, fjerde punktum.

2. Statsforvalterens prøving av kommunens vurderinger etter naturmangfoldloven

2.1 Kunnskapsgrunnlaget innledning

Naturmangfoldloven § 7 innebærer at det må fremgå klart av vedtaket at prinsippene i §§ 8-12 er vurdert og hvilken vekt disse har hatt i interesseavveiningen. Dette innebærer at det må synliggjøres hvordan prinsippene er vektet mot andre samfunnsinteresser som gjør seg gjeldende i plansaken.

Hvilken vekt prinsippene i §§ 8-12 i naturmangfoldloven blir tillagt i interesseavveiningen som kommunens vedtak bygger på, vil avhenge av hvilke naturmangfoldverdier som finnes, i hvilket omfang de vil bli berørt og av andre hensyn i saken. Miljøverndepartementet har uttalt at dersom planvedtaket berører nær truede arter eller verdifulle arter som Norge har et særlig ansvar for, skal prinsippene i §§ 8-12 tillegges større vekt enn ellers, se Miljøverndepartementets uttalelse 6. oktober 2011 (publisert i Planjuss nr. 1/2012) side 5.

En forutsetning for å kunne gjøre en slik interesseavveining som naturmangfoldloven § 7 gir anvisning på, er derfor at det foreligger tilstrekkelig kunnskap om naturmangfoldet som vil bli berørt av planen og hvordan dette kan bli påvirket, jf. § 8. Vedtaket må inneholde en redegjørelse og synliggjøring både av kunnskapen og av virkningene beslutningen vil kunne få for naturmangfoldet, og hvordan en har kommet frem til resultatet i den konkrete saken, se Miljøverndepartementets veileder t-1514 fra 2012.

Kravene til forvaltningens utredning og kunnskapsnivå som legges til grunn i en sak, skal stå i rimelig forhold til sakens karakter og risiko for skade på naturmangfoldet, jf. § 8 første ledd.

Truede arter og deres leveområder er karakterisert som en nasjonal og særlig viktig regional interesse. Det samme gjelder verneområder og de verdier som vernet skal

ivareta, også når planforslaget ligger utenfor verneområdet, jf. Klima- og miljødepartementets rundskriv T-2/16 «Nasjonale og vesentlige regionale interesser på miljøområdet – klargjøring av miljøforvaltningens innsigelsespraksis». I rundskrivet er det gitt en tematisk oversikt over særlig viktige nasjonale og vesentlige regionale interesser på miljøområdet. I oversikten inngår:

- verneområder etter naturmangfoldloven kapittel V, jf. § 77 og de verdier som vernet skal ivareta, også når planforslaget ligger utenfor verneområdet
- truede naturtyper i henhold til nasjonal rødliste for naturtyper, med unntak av arealer med svært lav kvalitet kartlagt etter Miljødirektoratets kartleggingsinstruks
- truede arter (CR-Kritisk truet, EN-Sterkt truet og VU-Sårbar) og deres leveområder, jf. gjeldende Norsk rødliste for arter
- arter som er særskilt fredet etter forskrift
- geologiske forekomster av internasjonal, nasjonal eller regional verdi, vurdert etter kriterier utarbeidet av NGU i samarbeid med Miljødirektoratet

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 svarbrevet hit skrev Statsforvalteren at saken var tilstrekkelig utredet av kommunen, og at dette var i tråd med kommunens uttalelse i den forberedende klagebehandlingen om at «det ikke foreligger indikasjoner på at man mangler kunnskap om naturmangfoldet innenfor planområdet». Videre fremgår det at kommunen i større grad burde ha synliggjort vurderingene i vedtaket opp mot prinsippene i naturmangfoldloven og hvilken vekt hensynet til naturmangfoldet ble tillagt. Statsforvalteren mener imidlertid at dette ble rettet opp i klageomgangen.

I saksframstillingen til kommunestyret har administrasjonen redegjort for naturmangfoldverdiene i planområdet ut fra den kunnskapen som forelå.

Spørsmålet er om kravet til kunnskapsgrunnlaget om effektene på naturmangfoldet var oppfylt da kommunen vedtok reguleringsplanen, sett hen til sakens karakter og risiko for skade på naturmangfoldet, jf. § 8.

2.2 Kunnskapsgrunnlaget om effekten av utbyggingen for fugleartene i og ved planområdet

Kommunen har i saksframstillingen redegjort for kunnskapen om fuglelivet i planområdet og de tilgrensende områdene. Det fremgår der at listen over observerte fuglearter i og ved planområdet de siste fem årene med status «Sterkt truet» inneholder 11 arter, og de med status «Sårbar» inneholder 16 arter, hvorav flere benytter reservatet til hvile og næringsopptak.

Kommuneadministrasjonen har lagt til grunn at fuglelivet i Sørskogen «vil kunne bli direkte påvirket, da flere arter benytter skogen som hekkeområde».

Kommunen har videre lagt til grunn at planområdet er en del av de vegetasjonsdekte kystnære områdene som er viktig for trekkfuglenes næringsopptak og tilholdssted, på vei til og fra Norge.

Hvilke virkninger utbyggingen vil kunne få for de sterkt truede og sårbare fugleartene, både i og utenfor planområdet, som følge av forstyrrelser og eventuell forringelse/reduksjon av deres økologiske funksjonsområder, er ikke nærmere beskrevet i vedtaket. Slik saken er opplyst her, synes årsaken til dette å være at spørsmålene ikke er utredet, verken i forbindelse med at området ble avsatt til hyttebygging i kommuneplanens arealdel eller i forbindelse med detaljreguleringsplanen. At det finnes flere truede og sårbare fuglearter i og ved planområdet, og at kommunen har lagt til grunn at Sørskogenområdet er et viktig område for disse fugleartens tilhold og næringsopptak, taler for at kommunens vedtak ikke bygger på tilstrekkelig kunnskap om utbyggingens effekter, jf. § 8.

Ombudet viser i denne sammenheng også til naturmangfoldloven § 49. Bestemmelsen legger føringer for forvaltningens skjønnsutøvelse, dersom et søknadspliktig tiltak utenfor et verneområde kan innvirke på verdiene i verneområdet. Hvis det er sannsynlig at tiltaket vil kunne ha en slik negativ effekt, skal hensynet til verneverdiene tillegges vekt ved avgjørelsen av om tillatelse bør gis og ved fastsetting av vilkår. Formålet med bestemmelsen er å unngå at det fattes beslutninger som skader verneområdets kvaliteter. Bestemmelsen følger opp Norges internasjonale forpliktelser, blant annet Konvensjon om biologisk mangfold artikkel 8, som pålegger konvensjonsstatene å «fremme en miljømessig forsvarlig og bærekraftig utvikling i områder som grenser til beskyttede områder med henblikk på å fremme vern i disse områdene».

På bakgrunn av naturmangfoldloven § 49 mener ombudet at kravene til kunnskapsgrunnlaget etter § 8 vil kunne skjerpes, dersom en utbygging kan innvirke på verneverdiene i et verneområde.

I lys av at planområdet Sørskogen ligger tett på et fugleverneområde, og med den kunnskapen som kommunen har lagt til grunn om hvilke truede og sårbare fuglearter som holder til i området og områdets betydning som hekkeområde og raste- og hvilested, må effektene av utbyggingen på fugleartene i området være utredet og tydelig beskrevet, jf. naturmangfoldloven § 8. Når det ikke er gjort, er kunnskapsgrunnlaget **mangelfullt** og kravene i naturmangfoldloven ikke oppfylt.

Dette bidrar etter ombudets oppfatning til å skape vesentlig tvil ved om Statsforvalteren har foretatt en tilstrekkelig overprøving av om kommunens vedtak oppfyller kravene til saksbehandling etter naturmangfoldloven § 7, jf. §§ 8-12.

2.3 Kunnskapsgrunnlaget om flaggermusartene i planområdet

Statsforvalteren har referert til det som fremgår om kunnskapsgrunnlaget om flaggermus i den forberedende klagebehandlingen fra kommunen, hvor kommunen konkluderte med at As rapport utgjør et tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag når det gjelder flaggermus. Statsforvalteren er ikke tydelige i sin vurdering av kunnskapsgrunnlaget om flaggermus, men det fremgår forutsetningsvis at de har vurdert det som tilstrekkelig. Det er konkludert med at «planforslaget er utarbeidet i henhold til de formelle krav til saksbehandling».

As rapport redegjør grundig for flaggermusaktiviteten i området ut fra de undersøkelsene som ble gjennomført. Som det er beskrevet over, står det i rapporten at registreringene i den ene delen av planområdet kan være feil, at feltarbeidet var begrenset og at det var behov for ytterligere undersøkelser for å få et mer fullstendig kunnskapsgrunnlag om flaggermusenes aktivitet i området.

Det fremgår av rapporten at tap av enkeltkolonier kan ha stor betydning for forekomsten av en art innenfor et større geografisk område, se rapporten s. 6. Utover disse generelle betraktningene, er det ikke nærmere beskrevet hvilken effekt hytteutbyggingen vil kunne få for flaggermusartene, verken lokalt eller i et større perspektiv, jf. naturmangfoldloven §§ 8 og 10.

Kommunen har i innstillingen til kommunestyret lagt til grunn at alle flaggermusarter er vernet og at Norge er internasjonalt forpliktet gjennom Eurobats-avtalen til å beskytte flaggermusene, både direkte og indirekte, herunder ved å beskytte deres viktige leveområder. Ombudet kan imidlertid ikke se at kommunen har vurdert utbyggingens effekt på flaggermusartene, slik § 8 forutsetter, verken i innstillingen eller i kommunestyrets vedtak.

På bakgrunn av at flaggermusartene i området er opplyst å være fredet, at flere er oppført på listen over truede arter og at Norge er internasjonalt forpliktet til å ivareta disse artene, mener ombudet det er tvil om kunnskapsgrunnlaget om effektene av utbyggingen for flaggermusartene er tilstrekkelig etter naturmangfoldloven § 8. Dette bidrar etter ombudets oppfatning til å skape vesentlig tvil ved om Statsforvalteren har foretatt en tilstrekkelig overprøving av om kommunens vedtak oppfyller kravene til saksbehandling etter naturmangfoldloven § 7, jf. §§ 8-12.

2.4 Vurdering av samlet belastning

Det følger av naturmangfoldloven § 10 at kommunen skal vurdere den samlede belastningen for naturmangfoldet som utbyggingen i Sørskogen vil bidra til. Vurderingen skal gjøres i lys av den påvirkningen eller belastningen som allerede har skjedd, og mulig påvirkning i fremtiden. I forarbeidene til bestemmelsen er det påpekt at hensynet til samlet belastning vil være særlig viktig når påvirkningen på naturmangfoldet allerede er stor. I slike tilfeller kan en ny påvirkning redusere miljøverdier langt mer enn den isolerte påvirkningen skulle tilsi, se Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) side 381. Bestemmelsen skal også bidra til å motvirke at naturverdien gradvis forringes som følge av en utvikling hvor hvert enkelt tiltak isolert sett anses for lite til å bli stanset.

Gjennom planprosessen har klagerne pekt på at den eksisterende hyttebebyggelsen på Sørskogen ble etablert på 1970- og 80-tallet, og at det deretter ikke har vært ytterligere utbygging i området, med unntak av én hytte som ble oppført i 2016. Av kommunens saksframstilling fremgår det at planområdet ligger i et «allerede presset område», og tett på verneområder med naturmangfoldverdier av nasjonal betydning. Det fremgår likevel ingen vurdering av den samlede belastningen for fugleartene, flaggermusartene, lågurtedelløvs skogen eller geologien i innstillingen til kommunestyret, kommunestyrets vedtak eller kommunens klagebehandling.

I planbeskrivelsen, under overskriften «§ 10 – Økosystemtilnærming og samlet belastning», fremgår det at det planlagte tiltaket ikke er vurdert til å berøre rødlistede arter, men at skogen «domineres for det meste av litt eldre oretrær, med innslag av noe yngre hassel mm.». Det står også at det er registrert en «stor gammel eik her» og at eika vil ha «stor naturverdi og er sikret med hensynssone i planforslaget». Ut ifra det kunnskapsgrunnlaget som foreligger om hvilke naturverdier som finnes i og ved planområdet, oppfyller ikke denne planbeskrivelsen kravene til å vurdere samlet belastning etter naturmangfoldloven § 10.

Det er etter dette klart at kommunen ikke har vurdert prinsippet i naturmangfoldloven § 10, slik det er forutsatt i § 7.

Også dette bidrar til å skape vesentlig tvil ved om Statsforvalteren har foretatt en tilstrekkelig overprøving av om kommunens vedtak oppfyller kravene til saksbehandling etter naturmangfoldloven § 7, jf. §§ 8-12.

2.5 Kommunens vekting av naturmangfoldprinsippene mot andre hensyn

Det følger av naturmangfoldloven § 7 at prinsippene i §§ 8-12 må veies mot øvrige samfunnsinteresser planen skal tilrettelegge for. Vurderingen av naturmangfoldprinsippene, og hvordan disse er vektlagt opp mot andre hensyn, skal fremgå klart av vedtaket, se naturmangfoldloven § 7 andre punktum.

I saksfremstillingen viste kommunen til flere argumenter knyttet til naturmangfoldet som taler mot en utbygging av området. På den bakgrunn innstilte kommunen på å redusere antall fritidsboliger fra ni til seks. Hvilke konkrete interesser som tilsier utbygging av fritidsboliger i området, er i administrasjonens innstilling til kommunestyret beskrevet slik:

«Hytteutbyggingen vil kunne gi arbeid til lokale håndverkere og næringsdrivende. Flere vil også kunne få en tilknytning til Larvik kommune ved å ha hytte i området.

(...)

Nye fritidsboliger i området vil føre med seg nye brukere av friluftsområdene og gi mulighet for aktivitet og god folkehelse for disse.»

I Statsforvalterens vedtak står det at avveiningen av sakens motstridende interesser har vært sentralt i planprosessen og at «[k]ommunen har etter Statsforvalterens mening avveid de ulike hensynene opp mot hverandre og vedtatt det som anses som den mest hensiktsmessige og bærekraftige løsningen totalt sett».

Selv om kommunen har redegjort for naturmangfoldverdiene i området ut fra den kunnskapen som forelå, er redegjørelsen ufullstendig. Ombudet viser særlig til at det ikke er tilstrekkelig redegjort for om og i hvilken grad planen vil påvirke nasjonale og regionale interesser, om den vil innvirke på verneverdiene i verneområdet eller hvordan utbyggingen vil bidra til den samlede belastningen på naturmangfoldet i området, jf. § 10.

Videre fremgår det ikke av saksfremstillingen eller kommunestyrets vedtak hvordan kommunen har vektlagt hensynet til naturmangfoldprinsippene opp mot hensynet til at planen kan gi arbeid til lokale håndverkere og næringsdrivende og at nye

hytteeiere får mulighet til aktivitet og økt folkehelse. På bakgrunn av naturmangfoldloven § 8 og § 49, vil planområdets nærhet til fuglefredningsområdet og naturreservatet og forekomstene av truede arter og naturtyper, samt områdets geologi, tilsa at prinsippene i naturmangfoldloven har stor vekt i denne saken. Kommunens vedtak eller administrasjonens innstilling inneholder imidlertid ingen konkret vurdering av hvilken betydning naturmangfoldet i området har for hvilken vekt prinsippene i §§ 8-12 må ha i denne saken.

I svarbrevet hit viste Statsforvalteren til kommunens redegjørelse om interesseavveiningen slik den ble beskrevet i kommunens forberedende klagesaksbehandling. Der sto det at flertallet av kommunestyrets medlemmer har ment at hensynet til grunneiers interesser, verdiskaping og vekst skal gå foran hensynet til naturmangfoldet i denne saken. Statsforvalteren mente at manglende vurderinger i kommunens vedtak er rettet opp i klageomgangen.

Ombudet er ikke enig med Statsforvalteren dette. Ombudet viser til at kommunens vurderinger og vekting av naturmangfoldprinsippene skal fremgå klart av vedtaket, jf. naturmangfoldloven § 7. Ombudet bemerker at kommunens klagebehandling ikke inneholder konkrete vurderinger av hvordan utbyggingen vil påvirke de ulike naturmangfoldverdiene i og ved planområdet, jf. § 8. Det er heller ikke redegjort for den samlede belastningen som økosystemet er eller vil bli utsatt for, jf. § 10. Videre har kommunen i liten grad vurdert konkret hvilken relevans de miljørettslige prinsippene har hatt eller hvilken vekt de har hatt opp mot grunneiers interesser, verdiskaping og vekst.

Med det resultatet ombudet har kommet til over når det gjelder kunnskapsgrunnlaget om effekten for naturmangfoldet av utbyggingen, er det etter ombudets oppfatning også vanskelig å se hvordan kommunen kunne foretatt en tilstrekkelig interesseavveining i tråd med naturmangfoldloven § 7.

Ombudet er kommet til at Statsforvalteren ikke har foretatt en tilstrekkelig prøving av kommunens interesseavveining i tråd med naturmangfoldloven § 7.

2.6 Oppsummering – Statsforvalterens prøving av kommunens vurderinger

Ombudet er kommet til at vurderingene som kommunen har gjort bygger på et **mangelfullt** kunnskapsgrunnlag om effekten av utbyggingen på naturmangfoldet, særlig for fugle- og flaggermusartene i og ved planområdet, jf. naturmangfoldloven § 8.

Kommunen har ikke i tilstrekkelig grad redegjort for om og i hvilken grad planen vil påvirke nasjonale og regionale interesser, eller om den vil innvirke på verneverdiene i verneområdet. Kommunens vedtak mangler også en vurdering av den samlede belastningen for naturmangfoldet, jf. § 10.

Videre fremgår det ikke av saksframstillingen eller kommunestyrets vedtak hvordan kommunen har vektlagt hensynet til naturmangfoldprinsippene opp mot de øvrige samfunnshensynene som tilsier utbygging.

På den bakgrunn mener ombudet at Statsforvalteren ikke har gjort en tilstrekkelig overprøving av om kommunen har fulgt saksbehandlingsreglene i naturmangfoldloven § 7, jf. §§ 8-12, jf. forvaltningsloven § 34.

3. Statsforvalterens selvstendige vurdering av naturmangfoldprinsippene

Det følger av forvaltningsloven § 34 at Statsforvalteren skal foreta en selvstendig vurdering av sakens rettslige, faktiske og skjønsmessige sider. I dette ligger at Statsforvalteren må gjøre en selvstendig vurdering etter naturmangfoldloven § 7, jf. §§ 8-12. I dette ligger også at Statsforvalteren ikke kan oppfylle kravet om en selvstendig prøving ved å vise til kommunens vurderinger, dersom kommunens vurderinger i utgangspunktet ikke er tilstrekkelige etter naturmangfoldloven § 7.

I Statsforvalterens vedtak er det kun referert til kommunens vurderinger, både når det gjelder kunnskapsgrunnlaget og vektingen av de ulike interessene i saken. Statsforvalteren uttalte at når saksbehandlingskravene er oppfylt, er det opp til det kommunale selvstyret å vekte de ulike innspillene som er kommet i saken. I svarbrevet hit har Statsforvalteren skrevet at ettersom nasjonale miljømyndigheter ikke hadde innvendinger mot arealbruken, mente Statsforvalteren at det var riktig å legge stor vekt på det kommunale selvstyret.

Når nasjonale interesser kan bli berørt av planvedtaket, skal hensynet til det kommunale selvstyret ha begrenset vekt, jf. gjennomgangen i punkt 1.3 over. I Statsforvalterens vedtak fremgår det ingen konkret vurdering av vekten av det kommunale selvstyret. Ettersom det synes å foreligge truede og sårbare arter og naturverdier av nasjonal interesse, har hensynet til det kommunale selvstyret begrenset vekt. På denne bakgrunn har Statsforvalteren begrenset sin egen vurdering etter naturmangfoldloven § 7, jf. §§ 8-12 mer enn det bestemmelsene forutsetter.

Ombudet er enig med Statsforvalteren i at innsigelsesinstituttet er ment å sikre at vesentlige nasjonale og regionale interesser blir ivaretatt i kommunens

arealplanlegging. Ombudet presiserer imidlertid at dette ikke innebærer at Statsforvalteren som klageinstans kan unnlate å gjøre en selvstendig vurdering og vekting av naturmangfoldprinsippene i saker hvor innsigelsesadgangen ikke er benyttet eller en innsigelse er trukket.

Ombudet har kommet til at Statsforvalteren ikke har foretatt en selvstendig vurdering av naturmangfoldloven §§ 8-12, jf. § 7, slik forvaltningsloven § 34 forutsetter, og synes å ha lagt for stor vekt på det kommunale selvstyret.

4. Vedtakets gyldighet

Statsforvalterens manglende vurderinger etter naturmangfoldloven § 7, jf. §§ 8-12 og forvaltningsloven § 34, er en saksbehandlingsfeil. Spørsmålet er hvilke følger feilen får for Statsforvalterens vedtak 16. februar 2024.

Etter forvaltningsloven § 41 er et vedtak som lider av saksbehandlingsfeil likevel gyldig «når det er grunn til å regne med at feilen ikke kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold». Bestemmelsen gjelder etter sin ordlyd bare ved brudd på saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven eller forskrift gitt i medhold av loven, men brukes analogisk på andre saksbehandlingsfeil. Det er ikke et krav om sannsynlighetsovervekt for at feilen kan ha innvirket på innholdet, men det er tilstrekkelig med en «ikke helt fjerntliggende mulighet», jf. blant annet Rt 2009 side 661 avsnitt 71. I HR- 2017-2247-A ble dette formulert som et krav om det må være en «reell mulighet» for innvirkning. Høyesterett uttalte i avsnitt 95 om vurderingen:

«Vurderingen beror på de konkrete forhold i saken, herunder hvilke feil som er begått og vedtakets karakter. 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.»

I svarbrevet hit har Statsforvalteren gitt uttrykk for at vurderingene etter naturmangfoldloven § 8-12, jf. § 7, er blitt gjort. Dette kan tilsi at vedtaket er gyldig selv om vurderingene ikke fremgår tilstrekkelig av begrunnelsen.

I denne saken berører planvedtaket sårbare og truede naturtyper og arter, herunder naturmangfold som Norge har påtatt seg et internasjonalt ansvar for. Til tross for dette, er det vanskelig å se at Statsforvalteren har gjort en selvstendig vurdering av hensynet til disse naturmangfoldverdiene opp mot andre relevante hensyn i plansaken. Heller ikke kommunens vedtak, som Statsforvalteren viser til, synes å inneholde vurderinger som oppfyller kravene til begrunnelse etter naturmangfoldloven §§ 8-12, jf. § 7. Ombudet mener at det er vanskelig å se at det

fremgår av Statsforvalterens vedtak eller sakens dokumenter, at de miljørettslige prinsippene er riktig anvendt i tråd med naturmangfoldloven § 7, jf. §§ 8-12. Særlig den manglende beskrivelsen av hvilken effekt utbyggingen har på naturmangfoldverdiene i og ved planområdet, tilsier at kunnskapsgrunnlaget var **mangelfullt**, og heller ikke ble rettet i klageomgangen. Manglende vurdering av den samlede belastningen på naturmangfoldet og Statsforvalterens vektlegging av det kommunale selvstyret i en sak som synes å berøre nasjonale interesser, taler etter ombudets syn for at det ikke er en helt fjerntliggende mulighet for at feilen har virket inn på innholdet i Statsforvalterens vedtak.

Ombudet er kommet til at det er begrunnet tvil om Statsforvalterens vedtak 16. februar 2023 er gyldig i medhold av forvaltningsloven § 41.

Konklusjon

Sivilombudet har kommet til at Statsforvalteren ikke har gjort en tilstrekkelig overprøving av kommunens vurderinger etter naturmangfoldloven §§ 8-12, jf. § 7, jf. forvaltningsloven § 34. Ombudet har videre konkludert med at Statsforvalteren ikke har foretatt en selvstendig vurdering av naturmangfoldprinsippene, slik naturmangfoldloven §§ 8-12, jf. § 7 og forvaltningsloven § 34 krever. Ombudet mener at det er begrunnet tvil om vedtaket er gyldig.

Ombudet ber Statsforvalteren vurdere saken på nytt i tråd med det som fremgår ovenfor, og om å bli orientert om utfallet av den nye behandlingen. Ombudet forutsetter at Statsforvalteren selv tar stilling til om saken bør sendes tilbake til kommunen for ny behandling der.

24.1.2025 (2024/1708)

Forvaltningens oppfølging

Statsforvalteren i Vestfold og Telemark fattet et nytt vedtak, der Statsforvalterens vedtak 16. februar 2024 ble omgjort. Larvik kommunes planvedtak 13. september 2023 ble opphevet og saken ble sendt tilbake til kommunen for ny behandling. Statsforvalteren sendte også ut et brev til kommunene i Vestfold og Telemark fylker med orientering om nye rutiner for håndtering av klager på kommunenes vedtak om reguleringsplaner, og med veiledning til kommunene om naturmangfoldloven §§ 7-12.