



RISØR KOMMUNE

Saksbehandler, innvalgstelefon

Oda K. Gravås, 37 01 78 29

Postboks 158

4952 RISØR

Risør kommune. Statsforvalterens behandling av klage over vedtatt detaljregulering for Livbeltefabrikken – planID 2022003

Vi viser til kommunens oversendelse mottatt 03.03.2025. Vi beklager lang saksbehandlingstid.

Statsforvalteren opphever kommunens vedtak. Klager har fått medhold i klagen.

Sakens bakgrunn

Stærk & Co AS har på vegne av CL-Eiendom AS utarbeidet privat forslag til detaljregulering for *Livbeltefabrikken*, planID 2022003, i Risør kommune. Planområdet omfatter bl.a. bygningene for Christiansens Livbeltefabrik, hvor det før har vært produsert redningsvester og plastbåter med mer. Formålet med planforslaget er å kunne rive eksisterende bygninger og oppføre et kompleks med inntil 5.500 m² (BRA) leiligheter, 5.500 m² parkeringsanlegg og 2.500 m² næring/tjenesteyting/kontor, i bebyggelse på opptil 8 etasjer. Området har til nå vært brukt mest til industri, lager og parkering. I planområdet er også en lavblokk med boliger, og noe grøntarealer. Området er i kommuneplanens arealdel (2019) avsatt i hovedsak til *bebyggelse og anlegg – sentrumsformål*, med plankrav. Planområdet er på ca. 8.500 m², og ligger i utkanten av Risørs historiske bysentrum, med veiadkomst fra sentrumssiden fra Hasdalgata, og grenser i vest til Risør kirkegård. Det ligger mellom to bratte heier, Skoleheia mot nord og Heiveien/Ringveien mot sør. Det går en allment brukt gangsti øst-vest gjennom undergang i fabrikkbygget og videre til kirkegården og opp til Heiveien.



Til venstre utsnitt av plankartet. Til høyre skråfoto fra 1881.no, sett fra sør mot nord, fabrikkbygget omtrent midt i bildet.



Det ble gjennomført oppstartsmøte 08.06.2022, og det ble meldt oppstart av planarbeidet med svarfrist 10.09.2022. Det kom inn 7 merknader, og vi kommer inn på enkelte av disse. Til førstegangsbehandling innstilte kommunedirektøren på en del endringer. Saken ble løftet fra Miljø- og teknisk utvalg til kommunestyret, som i møte 29.02.2024 vedtok å legge planforslaget ut på høring og offentlig ettersyn *uten* foreslåtte endringer, men med ny bestemmelse om at næringsvirksomhet ikke skal være til sjenanse for boenhetene. Høringsfristen var 26.04.2024, det innkom seks uttalelser/innspill, som ble kommentert i planbeskrivelsen. Kommunedirektøren innstilte til sluttbehandlingen igjen på at det burde gjøres endringer i planbestemmelser og plankart, tilsvarende tidligere innstilling, som også hadde blitt støttet av Agder fylkeskommune i høringsuttalelse. Det gjaldt krav om saltak eller avledede takformer, kun takterrasser på deler som ikke er synlige fra Krag's gate eller Hasdalgata, at tak ikke skulle kunne benyttes til uteoppholdsareal, samt byggegrense på 4 meter fra eiendomsgrensen mot nord i bestemmelsesområde #1. I Miljø- og teknisk utvalgs møte 13.11.2024 ble det vedtatt noen nye punkter til innstillingen til sluttbehandling.

Kommunestyret behandlet planforslaget i møte 28.11.2024. Kommunestyret inntok (28-1) et nytt punkt i reguleringsbestemmelsene, på grunnlag av et forslag fremsatt av Høyre, Venstre og Frp. Kommunedirektørens endringsforslag falt. Vedtaket er:

«Kommunestyret viser til saksfremlegget og godkjenner detaljreguleringsplan for Livbeltefabrikken i medhold av § 12-10 i plan- og bygningsloven med følgende tillegg/ending.

Nytt punkt i reguleringsbestemmelsene

Den visuelle fjernvirkningen av de øverste etasjene skal dempes ved materialbruk og arkitektoniske utforminger. Det skal vektlegges å bruke materialer med dempede farger som harmonerer godt med omkringliggende terreng. Oppbygg på takflaten skal begrenses til det aller mest nødvendige både i høyde og volum. Fjernvirkningen skal minimeres ved å trappe ned høyden, avrundede hjørner og andre arkitektoniske grep som vil gjøre silhuett virkningen vesentlig mindre. Espalier med klatreplanter skal benyttes, slik at oppbygg i større grad oppfattes i sammenheng med omkringliggende natur.

- Kommunestyret ber Kommunedirektøren inngå en utbyggingsavtale med utbygger hvor Kommunen sikres en forkjøpsrett til inntil 10 % av boligene. Forkjøpsretten skal meddeles utbygger senest 2 måneder etter salgsstart.
- Kommunestyret henstiller utbygger om å opprette dialog med Risør Boligbyggelag for å utrede mulighetene for at 1 av blokkene etableres som et borettslag.
- Kommunestyret henstiller utbygger om å opprette dialog med administrasjonen i Risør kommune for å utrede muligheten for å etablere utleieboliger med tilvisningsrett i prosjektet.»

Planvedtaket ble påklaget den 01.01.2025 av Fortidsminneforeningen, Aust-Agder lokallag (heretter «Fortidsminneforeningen»). Stærk & Co kommenterte klagen i brev av 14.01.2025.

Kommunedirektøren innstilte på å ta klagen til følge, og fatte nytt vedtak basert på sin innstilling til sluttbehandlingen. Kommunestyret tok i møte den 27.02.2025 ikke klagen til følge (26-3). Saken ble deretter sendt til Statsforvalteren for endelig klagebehandling.

Statsforvalteren forutsetter at partene er kjent med sakens dokumenter, og gir derfor ikke ytterligere saksreferat. Vi viser til sakens dokumenter.

Statsforvalterens vurdering

1. Rammene for klagebehandlingen, klagerett, kort oppsummering av klagen

Klager har klagerett, og klagen er rettidig inngitt, jf. forvaltningsloven (fvl.) §§ 28 og 29. De faktiske forholdene er etter vår vurdering tilstrekkelig belyst med kart, flyfoto, skråfoto mv. Saksbehandler har forøvrig vært på stedet. Klagen behandles i medhold av plan- og bygningsloven (pbl.) § 12-12 tredje ledd, jf. § 1-9, samt delegert myndighet fra Miljøverndepartementet, jf. rundskriv T-2/09. Når et planvedtak er påklaget, kan Statsforvalteren som klageinstans prøve alle sider av saken, og



herunder ta hensyn til nye omstendigheter, jf. fvl. § 34 andre ledd. Ifølge Sivilombudet har Statsforvalteren en «*plikt til å foreta en selvstendig vurdering av sakens rettslige, faktiske og skjønnsmessige sider*»¹. Statsforvalteren vurderer bl.a. om det foreligger feil som kan føre til ugyldighet. Det følger av fvl. § 34 andre ledd tredje punktum at klageinstansen skal «*legge stor vekt på hensynet til det kommunale selvstyre ved prøving av det frie skjønn*». Dette gjelder ikke i prøvingen av sakens rettslige side, inkludert bl.a. spørsmålet om det foreligger saksbehandlingsfeil.

I klagen anfører Fortidsminneforeningen at planen ikke ivaretar kulturmiljøverdiene i området godt nok. Det vises til at Risør er vurdert som et av Europas best bevarte trehusmiljø, og at Risør sentrum er definert av Riksantikvaren som et område med kulturmiljø og landskap av nasjonal interesse (tidligere kalt NBI-område), som planområdet grenser til og delvis ligger innenfor. Det vises til Riksantikvarens forvaltningsråd, som også gjelder tiltak i randområdene. Det anføres at vedtaket er mangelfullt begrunnet bl.a. for hvorfor anbefalte endringer ikke ble vedtatt. Vi viser til klagen i sin helhet. I det følgende vil vi først vurdere om saksbehandlingskravene er oppfylt for planvedtaket.

2. Vurdering av kravene til saksbehandling, herunder utredning og begrunnelse

2.1 Kort om generelle krav til utredning og begrunnelse – fremstillingen videre

Vedtak om detaljreguleringsplan er enkeltvedtak, og i plansaker gjelder de grunnleggende kravene i forvaltningslovens § 17 om utredning av saken. For planvedtak har pbl. kapittel 4 egne utredningskrav i tillegg, som her har nær sammenheng med lovens krav til medvirkning, jf. lovens kapittel 5. Dette omfatter bl.a. krav til planbeskrivelsen (§ 4-2), og risiko- og sårbarhetsanalyse (§ 4-3) for alle planforslag som innebærer «utbygging». Det følger av pbl. § 4-2 andre ledd at for reguleringsplaner «*som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn*» skal planbeskrivelsen «*gi en særskilt vurdering og beskrivelse – konsekvensutredning – av planens virkninger for miljø og samfunn*». Dette er regulert i konsekvensutredningsforskriften, som vi kommer tilbake til nedenfor. I saker som berører naturmangfold plikter kommunen å vurdere planen i samsvar med prinsippene i naturmangfoldloven §§ 8-12, jf. § 7. Grunnkrav til vedtakets begrunnelse følger av fvl. §§ 24-25. Det skal vises til de *regler og faktiske forhold* som vedtaket bygger på. Hvilke krav som stilles til begrunnelsen utover dette vil avhenge av vedtakets art og betydning, og kan være utdypet i lovgivning eller rettspraksis mv. om aktuelle type vedtak. Nml. medfører et skjerpet krav, se § 7.

Vi vil i det følgende drøfte planbeskrivelsen (2.3) og spørsmålet om konsekvensutredning (2.4), og kommer deretter inn på ROS-analysen (2.5) og enkelte andre forhold ved vedtakets utredning og begrunnelse (2.6). Først vil vi kort se på forholdet til gjeldende arealplaner for planområdet.

2.2 Planforslagets forhold til overordnede arealplaner

Den største delen av planområdet er uregulert, og er avsatt til *bebyggelse og anlegg – sentrumsformål* (pbl. § 11-7 andre ledd nr. 1) i kommuneplanens arealdel vedtatt 26.11.2019. Det er ikke egne planbestemmelser til sentrumsformålet. Arealdelen er under rullering, men ny plan er ikke vedtatt. Den østligste delen av planområdet, samt en del av planområdet mellom eksisterende fabrikkbygg og kirkegården, omfattes av reguleringsplanen *Området Krag's gate – Skolegata – Hasdalgata – Skoleheia*, vedtatt 28.02.2008, bestemmelser av 09.02.2022. Arealet mot kirkegården er her avsatt til *offentlig friområde* (i gjeldende kommuneplans arealdel avsatt til bolig). Området lengst øst er i reguleringsplanen avsatt til *spesialområde – bevaring av bygninger og offentlig trafikkområde*. Omtrent tilsvarende område har hensynssone *H570 – bevaring kulturmiljø* i kommuneplanens arealdel. Det følger av reguleringsplanens punkt 5.1.1 at i spesialområdet (felt B) gjelder bestemmelsene i «Verneplanen» av 22.10.91 med ev. framtidige endringer. Verneplanen er erstattet av

¹ Uttalelse i sak SOM-2024-1117 avsnitt 33, med videre henvisninger, også gjentatt i SOM-2024-1708.



detaljreguleringsplan for Risør sentrum, «Sentrumsplanen» (01.07.2022). Planområdet omfattes i sør av to eldre reguleringsplaner, her antar vi at kommuneplanen går foran ved motstrid (pbl. § 1-5). Forslagsstiller og kommunen har lagt til grunn at planforslaget er i samsvar med overordnet plan.

Det kan etter vårt syn stilles spørsmål ved om planens innhold er i samsvar med overordnet plan fullt ut. Vi ser det som usikkert om det er i samsvar med underformålet sentrumsformål å tilrettelegge for et større parkeringsanlegg på opptil 5.500 m² BRA, ca. 200 plasser, hvor en andel plasser også er uten tilknytning til bolig- og næringsarealene i prosjektet. Sentrumsformål kan omfatte bl.a. boligbebyggelse, forretninger og tjenesteyting. Parkeringshus hører i utgangspunktet til et annet hovedformål. Da arealet ble avsatt til sentrumsformål i arealdelen i 2014, var det angitte formålet i innspillet å etablere nye boliger. Det fremstår ikke som at etablering av et stort parkeringsanlegg med «eksterne» plasser var en del av forutsetningen da innspillet ble tatt inn, eller at virkningene ble utredet. Spørsmålet om plassering av større parkeringsanlegg er noe som ofte utredes og vurderes på kommuneplannivå, da det kan innvirke på trafikkmønstre, bosetting, handel m.m. Vi oppfatter at Risør kommune har hatt diskusjoner i flere år om parkeringsløsninger sentralt i byen. Parkeringskart i kommunens parkeringsplan (2018) viser ikke parkeringsanlegg i planområdet. Det er ikke nødvendig for oss å avklare endelig om det er motstrid med overordnet plan for å kunne avgjøre klagesaken. Det kan imidlertid være relevant at virkningene av den utbyggingen som foreslås ikke er utredet på overordnet nivå.

2.3 Planbeskrivelsen

Planbeskrivelsen må ifølge pbl. § 4-2 beskrive «planens formål, hovedinnhold og virkninger». Den skal bidra til å klargjøre innholdet og virkningene av planforslaget for høringsinstansene og andre. Den må være så fylldig og presis at det er mulig å få et dekkende bilde av hensynene bak planen, og må vise hva planen vil medføre for berørte parter, interesser og hensyn.² Departementet påpeker i reguleringsplanveilederen³ at planbeskrivelsen «*må være oppdatert når det gjelder den planløsningen kommunestyret har vedtatt*». Videre skal den gi «*en nøyaktig og god fremstilling av planforslaget, og hvordan det endrer planområdet og påvirker omgivelsene. For å gi et best mulig grunnlag for medvirkning og beslutninger er det viktig at planbeskrivelsen får frem alle sider ved planen og gir en riktig beskrivelse av planforslaget*». Den må gi en «*dekkende beskrivelse av selve planløsningen som ligger til grunn for det endelige planvedtaket*». Mangler ved planbeskrivelsen vil kunne være en saksbehandlingsfeil.

Vår vurdering etter gjennomgang av saken er at planbeskrivelsen inneholder mangler og uklarheter av betydning. Planbeskrivelsen gir etter vårt syn ikke en slik objektiv, oppdatert og dekkende fremstilling av planen og dens virkninger som loven krever ifølge rettskildene.

Etter vårt syn er det ikke tydelig redegjort i planbeskrivelsen for betydningen av de endringene som er gjort i det planlagte prosjektet i tiden etter planoppstart. Planbeskrivelsen viser bl.a. til referat fra oppstartsmøte og merknader til kunngjøring om oppstart, men prosjektet hadde da andre rammer. I oppstartsmøtet var den planlagte utbyggingen anslått til 25-30 leiligheter og ca. 140 parkeringsplasser. Planbeskrivelsen gjelder ca. 55 leiligheter (5.500 m²), inntil 2.500 m² næring/kontor/tjenesteyting og ca. 200 parkeringsplasser (5.500 m²). Transformasjon som hovedkonsept er endret til riving og nybygg. Antydde høyder er endret.

Den største svakheten ved planbeskrivelsen er etter vårt syn at illustrasjonene og redegjørelsen for viktige sider av planens virkninger ikke reflekterer planforslagets *maksimale tillatte utbygging*.

² NOU 2003:14 s. 253 og Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 187.

³ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/reguleringsplan/id2928063/?ch=3#id0148> pkt. 3.4.3.1.

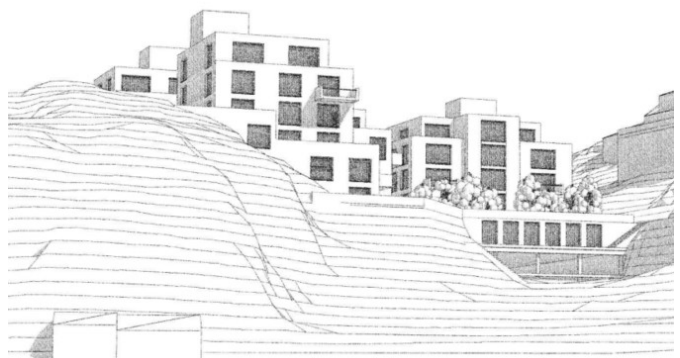
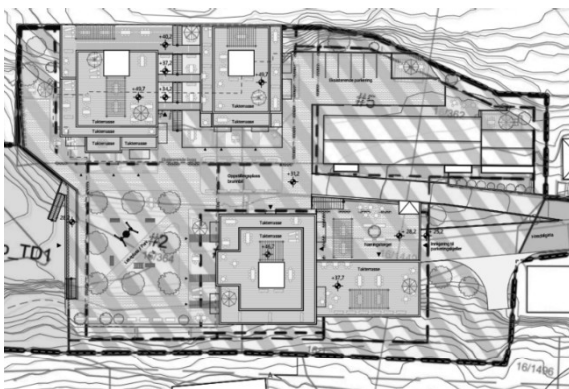


Illustrasjonene av ny bebyggelse er basert på en illustrasjonsplan, som ikke er bindende, og ikke på det som plankart og bestemmelser åpner for. Det er blant annet et helt bygg som planen åpner for i bestemmelsesområde #5 som ikke er vist. På illustrasjoner og snitt er her kun vist eksisterende bygg og parkeringsplass. Eksisterende bygg er lavere (nesten 8 meter) og vesentlig mindre i volum enn hva planen tillater her. Selv om forslagsstiller ikke nødvendigvis har til hensikt å gjennomføre denne delen av planen, skal planbeskrivelsen beskrive objektivt det som planen faktisk åpner for.

Den eldste fabrikkbygningen, som ligger inn mot Skoleheia og har saltak, ligger i bestemmelsesområde #1. I 3D-illustrasjonene og snittene i planbeskrivelsen er ny bebyggelse her vist som oppdelt i to volumer i de øverste etasjene (med ett takoppbygg på hvert av disse to volumene). En slik oppdeling representerer *ikke* maksimal tillatt utbygging i henhold til planen. Ut fra sammenligning med snitt-tegninger mv. synes det også som at takoppbyggene er vist 2 meter for lave i kotehøyde. Bestemmelse 3.1.1 jf. 2.5 medfører at det i område #1 kan bygges opp til kote 54,5 m.o.h. (heisoppbygg), som er 5,3 meter over mønet på saltaket på dagens fabrikkbygg (kote 49,2).

Den øverste etasjen visuelt sett på ny bebyggelse vil bestå av «takoppbygg» for bl.a. adkomst til takterrasser, og pergolakonstruksjoner, på til sammen inntil 45 m² pr. bygg. I område #1 er tillatt høyde på takoppbygg/pergola på kote 53,1-53,2, som gir volumet en høyde ca. 4 meter over dagens høyeste punkt på bebyggelsen – og over 7 meter over Skoleheia. «Hovedvolumet» av tillatt bebyggelse i #1 har maksimal gesimshøyde på kote 50,5, og planen tillater at dette bygges som *ett stort volum* ut til byggegrensene. Taket på hovedvolumet kan benyttes som takterrasse. Illustrasjonene og snittene viser avtrapping og oppdeling av volumene i langt større grad enn det som er juridisk sikret gjennom vedtatte planbestemmelser og plankart. Etter bestemmelsene er det kun de mindre takoppbyggene i etasjen *over* hovedvolumet som kreves trukket noe inn (1,5 meter fra sør, øst og vest). Illustrasjonene viser ikke pergolaoverbygg eller rekkverk for takterrassene på de øverste etasjene.

Begrensningene på maksimalt BRA for hvert arealformål gir en viss begrensning på totalvolum, men når byggehøyder og synlighet er et sentralt tema, bør i alle fall de tillatte maksimale høydene og «mest ugunstig» plassering av de høyeste punktene illustreres på en utvetydig måte. Under til venstre har vi forsøkt å sette illustrasjonsplanen (11.05.2023) sammen med utsnitt av plankartet, hvor byggegrensene er vist med stiplet linje. Til høyre utsnitt av perspektiv 01 fra planbeskrivelsen.



Illustrasjonsplanen og alle 3D-illustrasjonene ser ut til å stemme overens, slik at de viser samme bebyggelse. Det fremgår av illustrasjonsplanen at den ikke viser tillatt ny bebyggelse i #5, at bebyggelsen i #1, 3 og 4 ikke går ut til byggegrensene, samt at volumene med størst høyder er trukket betydelig inn fra byggegrensene i planen. I #4 er bare omtrent halvparten av arealet vist som bebygget med full høyde. Bebyggelsen i #1 er på illustrasjonsplanen tydelig delt i to volumer, og de øverste etasjene av volumet nærmest kirkegården er trukket flere meter fra byggegrensen (eiendomsgrensen) mot nord. 3D-illustrasjonene (herunder perspektiv 01) ser ut til å vise akkurat det



samme. Planen slik den er vedtatt tillater i #1 å bygge både hovedvolum, takoppbygg og heisoppbygg *helt inntil eiendomsgrensen* mot nord, som i dag er en del av terrenget i Skoleheia. Dette medfører at byggene er vist med mindre volum enn tillatt, og at plasseringen av bebyggelsens høyeste punkter er vist med større avstand fra Skoleheia / Krag's gate (som ligger til venstre for bebyggelsen i illustrasjonen over) enn det som planen kan medføre. De høyeste punktene på ny bebyggelse i #1 vil kunne plasseres ca. 20 meter nærmere Skoleheia enn høyeste punkt på *dagens* bygg, og med en høyde på opptil 8,5 meter over heias høyeste punkt (kote 46). Illustrasjonene viser en stor grad av avtrapping og oppdeling som ikke er sikret i planen, og trolig 2 m. for lav makshøyde.

Sol/skygge-analysen som er inntatt i planbeskrivelsen ser også ut til å være utarbeidet på grunnlag av en modell som tilsvarer illustrasjonsplanen og ikke reell tillatt utbygging, blant annet ved at det ikke er vist mulig utbygging i bestemmelsesområde #5.

Det er vanskelig å si sikkert om også 3D-illustrasjonene fremlagt til sluttbehandlingen (datert 07.10.24), som bl.a. skal vise bebyggelsen sett fra Krag's gate, har tilsvarende feil. Etter vår vurdering ser det ut til at heller ikke disse viser maksimal utnyttelse innen planens rammer. Bebyggelsen er vist med nedtrappinger og det ser ut til at bebyggelse i #1 er vist som oppdelt i to volumer hvor det nærmest kirkegården er trukket bort fra byggegrensen mot nord. Dette tilsier at fremstillingene i planbeskrivelsen heller ikke har blitt tilstrekkelig korrigert før kommunestyrets vedtak, og dette gjelder synsvinkler som bl.a. skal illustrere opplevelsen når man ankommer Risør sentrum.

På viktige punkter er også *beskrivelsene* av planens innhold og virkninger basert på illustrasjonsplanen og på intensjoner som ikke er bindende sikret i plankart og bestemmelser.

I punkt 5 om «beskrivelse av planforslaget», underpunkt 5.3 om «bebyggelsens plassering og utforming», redegjøres det for planlagt bebyggelse basert på illustrasjonsprosjektet. Det uttales bl.a. (s. 22) at tak og balkonger er trukket inn. Angitte størrelser på takflatene på hovedvolumene stemmer ikke med planforslaget. I punkt 6.2 under virkninger/konsekvenser av planforslaget uttales at den øverste «hovedetasjen» på bygget inn mot Skoleheia er «trukket inn i forhold til øvrige fasader». Det er ikke noe krav i planbestemmelsene at balkonger skal trekkes inn, og de eneste takflatene som ifølge planen må «trekkes inn», er de mindre takoppbyggene. Maksimale gesimshøyder for «øverste hovedetasjer» er på figur 21 angitt og vist 0,5 meter lavere enn korrekt.

Flere steder fremstilles utformingsidéer og skisserte konsepter som om planen *sikrer* en slik utbygging, uten at dette er tilfelle. Eksempelvis sies det at det legges opp til leiligheter «av varierende størrelse», som er en god intensjon, men som planen ikke har krav om. Videre gis det noen steder inntrykk av at de øverste takterrassene, ikke bare «lokket» i #2, vil være tilgjengelige for allmennheten. I punkt 6.6 om «barns interesser» sies at ny bebyggelse kan etableres slik at den «*sikrer bedre adkomst til og tilgjengeliggjøring av grøntarealene på Skoleheia*». Plankart og bestemmelser inneholder ikke krav om dette, derimot åpner planen for nedbygging av deler av de grønne arealene i Skoleheia. Dersom kommunen skal ha hjemmel til å kreve utbyggingen gjennomført og utformet på en bestemt ønsket måte, må det fastsettes på bindende måte i bestemmelser/plankart, kommunen kan ellers normalt ikke stille slike krav i byggesaken (§ 21-4 (1)).

Både redegjørelsen og illustrasjonene i planbeskrivelsen gir etter vår vurdering et uriktig inntrykk av viktige deler av planens innhold og virkninger. Det er riktig nok angitt i punkt 6.2 at «*[v]urderingene i landskapskapitlet er gjort med utgangspunkt i skisser av ny bebyggelse utarbeidet av arkitekt*», ordet «illustrasjonsprosjektet» er nevnt. Dette er likevel etter vårt syn ikke en tilstrekkelig klargjøring av at maksimal tillatt utbygging ikke er lagt til grunn. De som skal ta stilling til planforslaget kan ikke forventes å fange opp fra dette at vurderingene og illustrasjonene ikke er basert på planforslagets



bindende rammer. Videre anser vi det uansett for å være i strid med kravene som følger av § 4-2 at beskrivelsen av planens løsning og landskapsvirkninger ikke beskriver innhold og virkninger av *planforslaget*. Reguleringsplanveilederen understreker at beskrivelsen av planløsningen ikke skal være et «salgsdokument», «men gi en ryddig og relevant beskrivelse».⁴

Det misvisende inntrykket som planbeskrivelsen gir, blir etter vårt syn ikke avhjulpet av det nye punktet i planbestemmelsene inntatt i sluttbehandlingen. Vi går ikke inn på om tilleggspunktet kunne vedtas ved en slik prosess som det er gjort, jf. punkt 5 nedenfor. Vi bemerker likevel at formuleringen, gjengitt på side 2 ovenfor, etter vårt syn i liten grad innebærer en rettslig bindende begrensning på utformingen av bebyggelsen. Begrepene er vage og åpner for svært skjønnsmessige vurderinger, og bestemmelsen stiller ikke objektive krav (bortsett fra at espalier med klatreplanter «skal benyttes», men uten krav til hvor/hvordan). Formuleringene er etter vårt syn ikke tilstrekkelig klare til at legalitetsprinsippets klarhetskrav er oppfylt. En søker vil kunne kreve lagt til grunn *sin* vurdering av at omsøkt tiltak er i samsvar med planen ved at fjernvirkningen *er* minimert og at takoppbygg *er* begrenset til det mest nødvendige, osv. Under enhver omstendighet har den mangelfulle planbeskrivelsen ligget til grunn for den medvirkningen som er gjennomført i saken.

Det siste punktet i bestemmelse 2.6 om estetikk gir ikke gir grunnlag for andre vurderinger av hvilke bindende rammer planen setter for utformingen, enn det vi har lagt til grunn over. Det sies at ved søknad om rammetillatelse «*skal det utarbeides illustrasjoner, fotomontasjer og/eller 3D-modell som viser tiltaket sett i forhold til omkringliggende bebyggelse/terreng, fremtredende siktlinjer og bakkeplanstandpunkt*». Dette er et dokumentasjonskrav, og gir ingen hjemmel for kommunen i byggesaken til å kreve en bestemt utforming eller avslå en utforming kommunen ikke ønsker, så lenge dokumentasjonen blir inngitt. Samme dokumentasjonskrav er ordrett gjengitt i bestemmelse 5.1. Bestemmelser om dokumentasjonskrav er ikke rekkefølgebestemmelser i lovens forstand (jf. pbl. § 12-7 første ledd nr. 10). Slike bestemmelser fritar heller ikke fra å utrede planen tilstrekkelig.

Vår konklusjon her er at det er slike mangler og uklarheter ved planbeskrivelsen at dette må anses som en saksbehandlingsfeil. Vi vurderer virkningen i punkt 3 nedenfor.

2.4 Spørsmålet om planen skulle vært konsekvensutredet

2.4.1 Generelt om konsekvensutredningsreglene – rammene for klagebehandlingen

Det følger av pbl. § 4-2 andre ledd at reguleringsplaner som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn skal ha en konsekvensutredning (KU) – en særskilt vurdering og beskrivelse av planens virkninger for miljø og samfunn – som del av planbeskrivelsen. Forskrift om konsekvensutredninger (KU-forskriften) gir nærmere regler og trådte ikraft 01.07.2017, og er en gjennomføring i norsk rett av to sentrale EU-direktiver som er innlemmet i EØS-avtalen: Plandirektivet (SEA), og prosjektdirektivet (EIA). EU-/EØS-rettskilder er derfor relevante for forståelsen av KU-forskriften.

Detaljreguleringsplaner omfattes av virkeområdet til prosjektdirektivet (EIA).⁵ Etter direktivene opererer man med konsekvensutredning på overordnet nivå og på «tiltaksnivå». KU-forskriften bruker mange steder samlebegrepet «planer og tiltak», og «reguleringsplaner for tiltak» (se f.eks. § 8). Vi bruker derfor begrepet «planen/tiltaket» her.

Formålet med forskriften er ifølge § 1 «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

⁴ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/reguleringsplan/id2928063/?ch=3#id0148> punkt 3.4.3.3.6

⁵ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/veileder-om-konsekvensutredning-for-planer-etter-plan-og-bygningsloven/id2864622/?ch=2#id0005>



kan gjennomføres». Regelverket er et demokratisk virkemiddel, og skal også bidra til at planer og tiltak bearbeides og tilpasses underveis i planleggingen.⁶

KU-forskriften inneholder mer konkrete krav enn de ordinære kravene til saksutredning av reguleringsplaner, både til prosessen og til innhold, metodikk og fagkompetanse i utredningen. Selve utredningens innhold og omfang skal tilpasses den aktuelle planen eller tiltaket, og være relevant for de beslutninger som skal tas (§ 17). Krav til innholdet er bl.a. krav til å redegjøre for alternativer til utforming, omfang mv. som forslagsstiller har vurdert, og en «utredning av relevante og realistiske alternativer», samt at valgt alternativ skal begrunnes og virkningene for miljø og samfunn av de ulike alternativene skal sammenlignes (§ 19 andre ledd). Den nåværende miljøtilstanden og oversikt over «null-alternativet» skal beskrives (§ 20). Utredningen skal identifisere og beskrive faktorer som kan bli påvirket og vurdere vesentlige virkninger for miljø og samfunn (§ 21). Beskrivelsen skal omfatte «positive, negative, direkte, indirekte, midlertidige, varige, kortsiktige og langsiktige virkninger» (2. ledd).

Forslagsstiller og kommunen har lagt til grunn at det ikke er konsekvensutredningsplikt for planen. De skriftlige begrunnelsene for dette er meget knappe. I referat fra oppstartsmøtet er det uttalt at det ikke er nødvendig med konsekvensutredning «[u]nder forutsetning av at planen ikke legger opp til fritidsbebyggelse», og ikke gitt ytterligere begrunnelse. Det er referert at administrasjonen påpekte at fritidsbebyggelse ikke omfattes av sentrumsformål i KPA, og uttalt at «[d]ersom planen også skal omfatte slik bebyggelse vil det ikke være samsvar med overordnet plan, og det må stilles krav om KU». Uttalelsene kan tyde på en uriktig forståelse av unntaket for planer hvor tiltaket er konsekvensutredet på tiltaksnivå i tidligere plan. Så vidt vi kan se, er det ikke dokumentert noen revidert vurdering av konsekvensutredningsplikt etter dette, heller ikke til høring/offentlig ettersyn eller før vedtak, selv om prosjektets innhold ble vesentlig endret underveis. I planbeskrivelsen er angitt at det «er (...) vurdert at planforslaget ikke vil få vesentlige virkninger for miljø, eller samfunn, jf. forskriftens § 8, og kriteriene i § 10», og ikke gitt noen nærmere begrunnelse, kun vist til at det er «avklart i oppstartsmøte» at planarbeidet ikke utløser krav om konsekvensutredning.

Spørsmålet om planen skulle vært konsekvensutredet er et spørsmål om saksbehandlingskrav, jf. pbl. § 4-2, som Statsforvalteren som klageinstans har rett og plikt til å prøve. Hvorvidt planen etter reglene krever konsekvensutredning er et rettslig spørsmål, og ikke en vurdering som åpner for fritt skjønn. Kommunen kan f.eks. ikke vektlegge i sin vurdering om det er «rimelig» å kreve konsekvensutredning, vurderingen beror på rettsreglene i forskriften. Vi foretar derfor en selvstendig vurdering etter KU-forskriften, uavhengig av kommunens vurderinger.

Vår vurdering i klagebehandlingen av spørsmålet om konsekvensutredningsplikt må ifølge Sivilombudets uttalelse i sak 2022/5453 legge til grunn de opplysningene som foreligger på tidspunktet for vårt vedtak. I et avsnitt om «klageinstansens plikt til å vurdere behov for konsekvensutredning» går ombudet nærmere gjennom dette. Forskriften § 8 tredje ledd kunne etter ombudets syn «ikke (...) generelt tas til inntekt for at det gjøres unntak for krav om konsekvensutredning der det som følge av nye opplysninger sent i planprosessen blir klart at planen skulle blitt konsekvensutredet». Ombudet uttaler videre (avsnitt 38-39):

«Etter ombudets syn ligger det som et bærende premiss bak reglene om konsekvensutredning at utredningskravene i konsekvensutredningsforskriften kapittel 5 må være tilfredsstillt før det fattes et vedtak, dersom en plan kan få vesentlige virkninger for miljø eller samfunn. Etter formålsbestemmelsen i kuf. § 1 skal forskriften sikre at hensynet til miljø og samfunn blir tatt i betraktning når det tas stilling til om og på hvilke vilkår planer eller tiltak kan gjennomføres. En

⁶ https://www.regjeringen.no/no/tema/plan-bygg-og-eiendom/plan_bygningsloven/planlegging/plansystem_prosess/regelverk_konsekvensutredninger/id2867276/



forutsetning for dette er at virkningene er tilstrekkelig kartlagt og vurdert på tidspunktet for det endelige vedtaket. Det vil ikke være i samsvar med formålet at forvaltningen kan se bort fra opplysninger som tilkommer etter et visst tidspunkt i planprosessen. Ombudet viser også til bestemmelsene i kuf. § 27 om tilleggsutredninger og kuf. § 28 om oppdatert kunnskap, som begge synes å bygge på et premiss om at forvaltningen plikter å ta hensyn til nye forhold og opplysninger helt frem til det treffes et endelig vedtak.

På bakgrunn av dette er ombudet kommet til at det er plikt til konsekvensutredning også i de tilfeller hvor det først sent i planprosessen blir klart at planen kan få vesentlige virkninger for miljø eller samfunn. Dette gjelder også på tidspunktet for klageinstansens avgjørelse. Statsforvalteren skulle altså vurdert om de nye opplysningene innebar at planen krevde konsekvensutredning.»

Vi er enig i Sivilombudets tolkning og legger disse føringene til grunn for klagebehandlingen her. Vi anser saken som tilstrekkelig opplyst til å kunne vurdere planen opp mot regelverket.

2.4.2 Forskriftens system – vurdering av kategorier i vedlegg I eller vedlegg II - unntak

KU-forskriftens system for planer etter pbl. er kort sagt at § 6 angir planer/tiltak som *alltid* skal konsekvensutredes, og § 8 angir planer/tiltak som skal *vurderes nærmere* i samsvar med § 10, og som skal konsekvensutredes hvis «screeningen» i § 10 viser at planen/tiltaket kan få «vesentlige virkninger for miljø eller samfunn». For reguleringsplaner etter pbl. medfører bestemmelsene at det er kategoriseringen i forskriftens vedlegg I og II som avgjør om reguleringsplanen skal konsekvensutredes uten § 10-vurdering, om den skal vurderes nærmere etter § 10, eller om den ikke skal konsekvensutredes. Reguleringsplaner og -endringer som ikke faller inn under noen av kategoriene i vedlegg I og II krever ikke KU. Reguleringsplaner for tiltak i vedlegg I skal alltid konsekvensutredes (se under om unntak). Reguleringsplaner for tiltak i vedlegg II skal konsekvensutredes «hvis de kan få vesentlige virkninger etter § 10», og må altså gjennom en «screening» i samsvar med § 10 (§ 8 første ledd bokstav a).

Forskriften § 10 bestemmer i første ledd hvordan «screeningen» av bl.a. reguleringsplaner i vedlegg II skal gjøres, for å vurdere om planen/tiltaket kan få «vesentlige virkninger for miljø eller samfunn» og dermed skal konsekvensutredes:

«I vurderingen av om en plan eller et tiltak kan få vesentlige virkninger for miljø eller samfunn, skal det ses hen til egenskaper ved planen eller tiltaket, jf. annet ledd og planen eller tiltakets lokalisering og påvirkning på omgivelsene, jf. tredje ledd. Det skal også i nødvendig grad ses hen til egenskaper ved virkninger nevnt i fjerde ledd.»

Andre ledd gir en liste over relevante egenskaper ved planen/tiltaket, og tredje ledd en liste over relevante momenter knyttet til lokalisering og påvirkning på omgivelsene. Fjerde ledd omhandler egenskaper ved virkningene, som det skal ses hen til i nødvendig grad ifølge første ledd. Vi gjengir ikke hele bestemmelsen, men kommer tilbake til relevante deler nedenfor.

Kommunal- og distriktsdepartementet har utgitt en veileder om konsekvensutredning av planer etter plan- og bygningsloven («KU-veilederen»)⁷. Her uttales i punkt 1.5 at dersom reguleringsplanen «kommer i konflikt med ett eller flere av kriteriene i § 10», skal det utarbeides konsekvensutredning. Kommunal- og distriktsdepartementet og klima- og miljødepartementet har utgitt en veileder om vurderingen etter KU-forskriften § 10, basert på bl.a. forarbeider og på veilederne utgitt av EU.⁸

⁷ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/veileder-om-konsekvensutredning-for-planer-etter-plan-og-bygningsloven/id2864622/> oppdatert juni 2021.

⁸ https://www.regjeringen.no/contentassets/167047e811414896b04ec2504dd63995/veileder_kuforskriften_vesentlige_virkninger.pdf



Både forskriftens § 6 og § 8 har et unntak fra konsekvensutredning for «*reguleringsplaner der det konkrete tiltaket er konsekvensutredet i en tidligere plan og der reguleringsplanen er i samsvar med denne tidligere planen*». Departementet påpeker om dette i KU-veilederen punkt 1.6 (våre uthevninger):

«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. (...)**»

Vi går nå over til den konkrete vurderingen av reguleringsplanen for Livbeltefabrikken,

Statsforvalteren vurderer det slik at detaljreguleringsplanen gjelder tiltak som omfattes av KU-forskriftens vedlegg II nr. 10 bokstav b, som gjelder «*Utviklingsprosjekter for by- og tettstedsområder, inkludert kjøpesentre og parkeringsanlegg*». Departementet uttaler i KU-veilederen punkt 7.2.1:

«I veilederen til EU-kommisjonen om fortolkning av tiltak i vedlegg II, framgår det også at utviklingsprosjekt for by- og tettstedsområder (bokstav b), skal tolkes vidt. Ut fra teksten i veilederen vil denne bestemmelsen kunne brukes for planer som omfatter: utviklingsprosjekt for boligbygging, kjøpesentre, parkeringsanlegg, idrettsanlegg, skoler, kirkegårder/gravlunder, kultursentre, vann- og avløpsanlegg mm.»

For denne kategorien er det ikke noen arealterkel. Prosjektets plassering, art og omfang taler etter vårt syn med styrke for at reguleringsplanen går inn under kategorien, og etter vår vurdering tilsier også veilederne og formålet med konsekvensutredningsreglene dette.

Vår vurdering ut fra dette er at reguleringsplanen omfattes av «utviklingsprosjekter for by- og tettstedsområder (...)» i vedlegg II, og at den dermed skal konsekvensutredes dersom den, vurdert i samsvar med forskriften § 10, kan få «vesentlige virkninger for miljø eller samfunn».

Vi bemerker at dersom denne kategorien ikke hadde vært anvendelig, skulle planen etter vårt syn uansett vært vurdert etter § 10 som reguleringsplan for «*næringsbygg, herunder kjøpesentre som ikke inngår i pkt. 10 b, bygg for offentlig eller privat tjenesteyting og bygg til allmennyttige formål*» med bruksareal for disse formålene under 15.000 m², jf. vedlegg II nr. 11 bokstav j.

Reguleringsplanen skal imidlertid ikke vurderes nærmere etter § 10 dersom unntaket for tiltak som er konsekvensutredet på tiltaksnivå i tidligere plan er anvendelig, jf. over. Vi finner det helt klart at tiltaket som reguleringsplanen gjelder, ikke er konsekvensutredet på tiltaksnivå i tidligere plan (kommuneplanens arealdel). Utredningen for endringen i kommuneplanens arealdel knyttet til det private innspillet (innspill 29) er på et helt overordnet nivå, og består av en «sjekkliste» på én side. Det er ikke en konsekvensutredning som oppfyller kravene som følger av EIA-direktivet til tiltaksutredning. Unntaket er altså ikke anvendelig i denne saken.

Vi vil i det følgende særlig gå gjennom planens/tiltakets mulige påvirkning på verdifullt kulturmiljø, som er ett av temaene i § 10 tredje ledd, og drøfter her også relevante egenskaper etter andre ledd.



2.4.3 Verdifulle kulturminner og kulturmiljøer – helhetlig vurdering etter § 10

I EU-direktivene brukes begrepet «miljø» i en vid forstand, hvor *kulturmiljø* er en sentral del av miljøbegrepet.⁹ Vern av verdifulle kulturmiljøer er fremhevet i pbl. § 3-1 første ledd om oppgaver i arealplanlegging. Kulturminneloven § 1 fastsetter at kulturminner og kulturmiljøer «skal vernes både som del av vår kulturarv og identitet og som ledd i en helhetlig miljø- og ressursforvaltning», og at det skal legges vekt på dette ved vedtak etter annen lov som påvirker kulturminneressursene. Det følger av KU-forskriften § 10 at det i vurderingen av om planen/tiltaket kan få vesentlige virkninger for miljø eller samfunn, skal ses hen til om planen/tiltaket kan komme i konflikt med «verdifulle kulturminner og kulturmiljøer», tredje ledd bokstav b.

Riksantikvaren har registrert *Risør sentrum (K33)* som et område med kulturmiljø og landskap av nasjonal interesse.¹⁰ Risør regnes ifølge Riksantikvaren som en av Nordens best bevarte trehusbebyggelser. I veilederen til § 10 uttaler departementene blant annet følgende:

«Dersom en plan eller et tiltak helt eller delvis er lokalisert innenfor områder regulert til bevaring gjennom plan- og bygningsloven, er omfattet av hensynssoner, arealformål eller bestemmelser for å ivareta verdier, eller er helt eller delvis innenfor områder som er omfattet av NBI-registeret (register for nasjonale kulturhistoriske bymiljøer), statlig listeførte landsverneplaner, vil dette normalt utløse konsekvensutredning.»

Deler av planområdet ligger *innenfor* Riksantikvarens område (tidligere NBI-område). Denne delen ligger også i hensynssone H570 i kommuneplanens arealdel og delvis i spesialområde bevaring i reguleringsplan. Ifølge veilederen tilsier dette i seg selv at planen normalt vil utløse konsekvensutredning. Det fremgår samtidig av veilederen at planen/tiltaket bør vurderes opp mot Riksantikvarens verdivurdering og tålegrensevurdering av området. Den aktuelle delen innenfor avgrensningen er i planforslaget avsatt til samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur. Selv om det ikke her skal bygges nye bygg, forutsetter planen bl.a. terrenginngrep og bortsprenning av deler av fjell. Riksantikvarens konkrete forvaltningsråd for plan- og byggesaksbehandling i området sier blant annet at terreng og vegetasjon skal bevares, og forstøtningsmurer mv. bør bevares. Dette taler for at veilederens utgangspunkt, om at beliggenhet innenfor området tilsier konsekvensutredning, følges.

Vi bemerker at mulig konflikt med «verdifulle kulturminner og kulturmiljøer» etter forskriftens ordlyd og formål også vil kunne omfatte kulturminner og kulturmiljøer som ikke er gitt offisielt vern eller nødvendigvis er registrert fra før som verdifulle (og da ikke er del av «standardene» i veilederen til § 10). Eksempelvis er ikke Risør kirkegård vernet etter pbl., men eldre gravplasser og deres omgivelser kan være verdifulle kulturminner/kulturmiljøer. I denne saken er det også relevant å ta stilling til om eksisterende bygning i planområdet skal anses som kulturminner i konsekvensutredningsreglenes forstand som bør tas med i vurderingen. Vi viser til punkt 2.6 under.

Vi finner det mest sentralt i vurderingen etter KU-forskriften § 10 å se på betydningen av at planområdet ligger i *randsonen* til området med kulturmiljø av nasjonal interesse. I veilederen til § 10 uttales at «[v]irkningene av tiltak eller planer som grenser opp mot et NBI-område må vurderes fra gang til gang», noe som egentlig ikke sier mer enn ordlyden og systemet i § 10. Veilederen har dermed ikke en «standardløsning» her, men viser til planen/tiltakets «omfang» som et relevant forhold: «Tiltak eller planer av stort omfang vil kunne få vesentlige virkninger også om de er utenfor selve NBI-området».

⁹ EIA-direktivet artikkel 3. Norsk oversettelse <https://europolov.no/rettsakt/miljovirkningsdirektivet-2011-eia-direktivet/id-4503>

¹⁰ Se <https://www.kulturminnesok.no/>



I Riksantikvarens registrering er det angitt at kulturmiljøet Risør sentrum «*har kunnskaps- og opplevelsverdier gjennom Risørs landskapsform og naturlige havnebasseng, bystruktur og bygningsmiljø med godt bevart trehusarkitektur*». Det er et «*ensartet bysentrum med høy arkitektonisk og historisk verdi*». Forvaltningsrådene for Risør sentrum sier om utbygging i randområdene: «*I tilstøtende randområder bør nye tiltak ikke redusere opplevels- eller bruksverdien knyttet til det historiske bymiljøet*». Forslagsstiller har i prosessen uttalt: «*Vi mener at den planlagte bebyggelsen ikke vil svekke kulturmiljøets egenart innenfor K33*». Vi kan ikke se at dette standpunktet er nærmere begrunnet.

Vurderingen av konsekvensutredningsplikt på grunnlag av forskriften § 10 første ledd beror, som nevnt over, på en vurdering hvor planens/tiltakets lokalisering og mulige påvirkning på omgivelsene, herunder mulig konflikt med verdifullt kulturmiljø, skal sees i sammenheng med egenskapene ved planen/tiltaket etter andre ledd. De relevante egenskapene ved planen/tiltaket omfatter blant annet «*størrelse, planområde og utforming*» (bokstav a). I veilederen til § 10 uttales i punkt 3.1.1 at dette blant annet kan omfatte bebygd areal, volum, høyde, ev. midlertidige arealbehov, «*arrondering innenfor planområdet*» med mer, og at nødvendige følgetiltak (rydding av skog, etablering av adkomstvei, nettkobling mv.) skal være en del av vurderingen. Videre uttales følgende som vi anser som svært treffende i den konkrete saken:

«Det må gjøres en konkret vurdering av egenskaper ved det aktuelle tiltaket sett opp mot hvilke kvaliteter som ligger til grunn for at det aktuelle området er verdifullt. Store, ruvende tiltak kan påvirke mer enn små og lavere tiltak, avhengig av omgivelsene. Tiltak som bryter sterkt med omgivelsene vil påvirke annerledes enn de som er tilpasset omgivelsene. Ulik plassering og arrondering kan gi ulik påvirkning på kvalitetene i et område. En plassering høyt i terrenget vil ha en annen påvirkning enn en plassering i et dalsøkk. (...) Synlighet/visuell påvirkning er særlig aktuelt å vurdere for planer og tiltak i eller i nærheten av verdifulle landskap, kulturmiljøer eller viktige friluftslivsområder der opplevelsen av omgivelsene er viktig for beboere og brukere. Planer og tiltak som blir svært synlige kan endre og påvirke opplevelsen av områdene.»

Anvendt på vår sak er det flere av de nevnte forholdene som tilsier at planen/tiltaket kan påvirke det verdifulle kulturmiljøet i stor grad. Planområdet har en sentral beliggenhet i Risør. Det er etter vår vurdering et stort prosjekt etter byens målestokk, både i totalt tillatt utbyggingsareal/volum, antall mulige nye boenheter og parkeringsplasser og areal for næring/tjenesteyting/kontor. Selv om planområdets areal ikke er så stort, legges det opp til en høy utnyttelse, og tillatte høyder som vil kunne gjøre tiltaket ruvende og betydelig mer synlig enn dagens bebyggelse. Dette medfører også at selv om dagens bebyggelse i stor grad ligger i dalsøkket, åpner planen for ny bebyggelse som samtidig må sies å få «*plassering høyt i terrenget*» - opptil over 8 meter høyere enn Skoleheias høyeste topp. De to heiene og dalen som munner ut i gravplassen danner et svært særegent landskapsrom, og det synes å bli viktig hvordan ny bebyggelse forholder seg til dette. Tiltakets utforming og arrondering vil også få stor innvirkning på gravplassen og hvordan det oppleves å være der. Vi nevner at mulig konflikt med «*verdifulle landskap*» er et eget punkt i § 10 tredje ledd bokstav b. Dette omfatter ikke bare «*store*» landskap, men kan også gjelde landskap med særlig verdi lokalt.

Det fremgår at synlighet/visuell påvirkning er særlig aktuelt å vurdere for planer/tiltak i eller i nærheten av verdifulle kulturmiljøer, noe som er situasjonen her. Opplevelsen av omgivelsene på stedet er viktig for beboere og brukere, slik vi ser det. Vi vurderer det slik at tiltak i planområdet vil kunne endre og påvirke opplevelsen av det verdifulle kulturmiljøet i Risør.

Det medfører også at hvilke rammer planen setter for utformingen – eller hvor stor frihet planen gir – får stor betydning for den visuelle påvirkningen og påvirkning på opplevelsen. Som det fremgår over, vil tiltak som «*bryter sterkt med omgivelsene*» kunne påvirke annerledes enn de som er tilpasset. Det som skal vurderes her, er det som den konkrete planen åpner for, opp mot hva som



gjør omgivelsene verdifulle og sårbare. Hvordan dagens bebyggelse i planområdet er, har dermed ikke så stor betydning i denne vurderingen, slik vi tolker § 10, siden planen åpner for riving.

Den visuelle virkningen av bebyggelsen som planen åpner for har blitt belyst i planprosessen, men ikke som en del av spørsmålet om konsekvensutredningsplikt. Som gjennomgått i punkt 2.3, har imidlertid planens rammer for utforming ikke blitt fremstilt på en dekkende måte, og utredningen av visuell påvirkning har ikke vært basert fullt ut på hva planen faktisk åpner for. Vi foretar vurdering av om planen «kan» komme i konflikt med kulturmiljøet, herunder mulig visuell påvirkning og påvirkning på opplevelse og bruk, ut fra plankart og bestemmelser. Samtidig understreker vi at vurderingen etter § 10 ikke er, eller kan være, noen inngående vurdering av hvilke virkninger planen/tiltaket *faktisk vil ha* – vurderingstemaet her er om planen/tiltaket «kan» få vesentlige virkninger etter § 10.

Planen setter etter vårt syn få bindende begrensninger på utforming og arkitektur. Den åpner slik for arkitektur, volumer og elementer som kan oppfattes som stedsfremmede og lite tilpasset byens særpreg. Dette tilsier større risiko for at utbyggingen vil kunne få vesentlige virkninger på kulturmiljøet. Dette betyr ikke at kontrasterende arkitektur ikke *kan* velges som et bevisst grep i en plan, men planens frie rammer kan tilsi større behov for å utrede konsekvensene av utformingen. Bebyggelsen vil bli spesielt godt synlig sett fra Risørs hovedinnsatsåre ned Krag's gate. Denne beliggenheten medfører etter vårt syn at det blir svært viktig hvilken utforming og arkitektur reguleringsplanen åpner for – prosjektet vil bli et eksponert «velkomstbygg» ved ankomsten til trehusbyen Risør.

På bakgrunn av det vi har gjennomgått her, vurderer vi det slik at utbygging i samsvar med reguleringsplanen vil kunne komme i konflikt med verdifullt kulturmiljø og påvirke opplevelsen av kulturmiljøet i Risør sentrum for besøkende og beboere.

Vi bemerker videre at planen/tiltaket også vil kunne ha negative virkninger i anleggsfasen, samt varige virkninger i influensområdet som kan være mer indirekte, som etter vårt syn forsterker vurderingen av at planen/tiltaket kan komme i konflikt med verdifullt kulturmiljø. Slike midlertidige og indirekte virkninger er i liten grad utredet i saken. Anleggstrafikken for å gjennomføre prosjektet vil slik vi forstår det måtte gå gjennom kulturmiljøet av nasjonal betydning. Både opplevelsesverdi og bruksverdi av kulturmiljøet, både for fastboende, næringsdrivende og turister i dette nærområdet, vil etter vårt syn kunne bli betydelig redusert i anleggsperioden, bl.a. som følge av støy og trafikk. Sprengning, trafikk og anleggsarbeid ellers kan øke risikoen fysiske skader. Prosjektet forutsetter permanent økt biltrafikk til og fra planområdet, gjennom kulturmiljøet av nasjonal interesse.

Vår vurdering er at planen/tiltaket kan komme i konflikt med «verdifulle kulturminner og kulturmiljøer», herunder kulturmiljøet *Risør sentrum* som er av nasjonal interesse. Sett i sammenheng med planens/tiltakets egenskaper vurderer vi det slik at reguleringsplanen kan få «vesentlige virkninger» for miljø og samfunn, jf. KU-forskriften § 10. Vi har da også sett hen til momentene i § 10 fjerde ledd, som etter vårt syn underbygger at planen/tiltaket kan få vesentlige virkninger. Dette omfatter bl.a. at virkningene på kulturmiljøet er komplekse og i stor grad vil være irreversible når prosjektet først er gjennomført, samt at planen/tiltaket sett i sammenheng med andre planer/tiltak i randsonen til kulturmiljøet også gir negative samlede virkninger.

Detaljreguleringsplanen skulle derfor vært konsekvensutredet, jf. pbl. § 4-2 andre ledd jf. KU-forskriften. Dette er en saksbehandlingsfeil. Virkningen av feilen drøfter vi nedenfor i punkt 3.



2.4.4 Truede arter – § 10 tredje ledd bokstav b - kunnskapsgrunnlaget etter nml. § 8

Siden vi har konkludert med at de mulige virkningene på verdifullt kulturmiljø medfører konsekvensutredningsplikt, er det ikke nødvendig å gå gjennom øvrige temaer i § 10. Som et tilleggsmoment og som en vurdering etter naturmangfoldloven vil vi likevel kort se på naturmangfoldverdier i planområdet. Etter KU-forskriften § 10 tredje ledd bokstav b skal det ses hen til om planen/tiltaket kan komme i konflikt med bl.a. «truede arter eller naturtyper». I veilederen til § 10 uttales at planer og tiltak «*som helt eller delvis er innenfor lokaliteter av truede naturtyper eller viktige leveområder for truede arter, vil som regel medføre vesentlige virkninger og utløse KU-plikt*» (s. 25).

I saksfremlegget er det angitt at det ikke er registrert viktige eller sårbare arter i planområdet, og kunnskapsgrunnlaget etter naturmangfoldloven (nml.) er vurdert som tilstrekkelig. I planbeskrivelsen er det vist til at det *ikke* er registreringer av sårbare eller truede arter innenfor området. Naturmangfold utenfor planområdet er ikke nevnt. Det uttales:

«Sannsynligheten for at det finnes andre rødlista arter eller ikke-registrerte viktige naturtyper innenfor planområdet vurderes som liten. Dette begrunnes med at det totalt sett foreligger flere registreringer av naturtyper og rødlista arter ellers i omkringliggende områder. Kunnskapsgrunnlaget for naturmiljøtemaet vurderes derfor totalt sett som godt nok, og tilleggsundersøkelser vurderes som ikke nødvendig».

Ved vår undersøkelse av Naturbase fremgår det imidlertid *innenfor* planområdet en registrert naturtypelokalitet og forekomster av sterkt truede arter innenfor denne lokaliteten.

Naturtypelokaliteten er *gammel lågurtospeskog*, og de truede artene er alm og ask (begge sterkt truet). Registreringene ligger innenfor området o_TD1 i plankartet. Naturtypen er ikke i seg selv rødlistet, men den er registrert med «sentral økosystemfunksjon». Lokaliteten har fått KU-verdi «svært stor verdi» og lokalitetskvalitet «svært høy kvalitet». Naturmangfoldet er vurdert som stort.

Vi oppfatter at registreringen er gjort som del av arbeid med rullering av kommuneplanens arealdel. Hovedrapporten er datert 14.01.2025, dvs. *etter* planvedtaket, men registreringen i dette området er utført 24.06.2024. Vi går ikke inn på om informasjonen var tilgjengelig for kommunen før vedtaket. Hvorvidt kommunen gjorde en tilstrekkelig vurdering av kunnskapsgrunnlaget på vedtakstidspunktet, jf. nml. § 8 jf. § 7, er det ikke nødvendig for oss å vurdere, da vi opphever planvedtaket på annet grunnlag. I alle tilfelle må vi i klagebehandlingen legge til grunn oppdatert kunnskap om naturmangfoldet på stedet på tidspunktet for vårt vedtak. Kommunens vedtak er fattet på grunnlag av mangelfullt/uriktig faktum når det gjelder naturmangfold som kan påvirkes. Som følge av at vi opphever kommunens planvedtak, legger vi til grunn at vi ikke er forpliktet til å foreta en nærmere vurdering av naturmangfoldprinsippene i saken.

Som nevnt i punkt 2.4.1 skal Statsforvalterens vurdering av konsekvensutredningsplikten legge til grunn oppdaterte opplysninger på tidspunktet for *vårt* vedtak. Planen er delvis innenfor en lokalitet med registrert naturtype med sentral økosystemfunksjon, hvor det er registrert to stedbundne arter som er *sterkt truet*, noe som ifølge veilederen til § 10 tilsier konsekvensutredningsplikt.

Gjennomføring av planen slik den er vedtatt vil kunne komme i konflikt med truede arter, ved de tiltakene som tillates/forutsettes i o_TD1 (trapper, forstøtningsmurer, nødvendig skjøtsel), og mulig også ved anleggsarbeid og/eller påvirkning på naturmangfold i nærheten. Vi ser ikke behov for å gå videre i vurderingen etter § 10 om dette. Se punkt 3 under om virkningen av uriktig faktisk grunnlag.

2.5 ROS-analysen

Det følger av pbl. § 4-3 at planmyndigheten ved utarbeidelse av «planer for utbygging» skal «*påse at risiko- og sårbarhetsanalyse gjennomføres for planområdet, eller selv foreta slik analyse*», også kalt ROS-analyse. Krav til innholdet i analysen følger av § 4-3: «*Analysen skal vise alle risiko- og sårbarhetsforhold som har betydning for om arealet er egnet til utbyggingsformål, og eventuelle endringer i slike forhold som*



følge av planlagt utbygging». Områder med fare, risiko eller sårbarhet skal ha hensynssone i plankartet med de planbestemmelser som er nødvendige for å avverge skade og tap. Temaer i ROS-analysen vil ofte kunne overlappe med eventuell konsekvensutredning, men her er KU ikke utført.

Etter vår vurdering fremstår ROS-analysen for planen som mangelfull. Den viser etter vårt syn *ikke* alle risiko- og sårbarhetsforhold som har betydning for arealets egnethet, og heller ikke hvilke endringer i slike forhold som kan bli en følge av planlagt utbygging. Det som er besvart som relevant i «sjekkliste for avdekking av uønskede hendelser» er skog- og lyngbrann. Vi vil her nevne enkelte temaer som etter vårt syn burde vært behandlet i ROS-analysen.

Risiko for kvikkleireskred, inkludert sekundærvirkninger, og andre typer skred, er vurdert som «ikke relevant» i ROS-analysen. I planbeskrivelsen er det uttalt at ved søk i NVEs kartbase Atlas «ligger det ikke aktsomhetsområder for ras og skred innenfor planområdet» (s. 17). Ved vår undersøkelse av Atlas fremgår omtrent hele planområdet som liggende *innenfor* aktsomhetsområde for kvikkleireskred. Det er mulig at NVEs aktsomhetskart er blitt endret etter dato for planbeskrivelsen. Området kan ha vært manglende kartlagt, men det ligger under marin grense og omfatter bratt terreng, noe som gjør at kvikkleire *kan* forekomme, og det bratte terrenget kan tilsa nærmere vurdering av risiko for andre typer skred. Gjeldende aktsomhetskart tilsier at utredningen av plansaken er basert på mangelfulle opplysninger og vurderinger. Naturfare må vurderes i fornyet behandling. Vi nevner at kommunal- og distriktsdepartementet har uttalt at det ikke er tillatt å skyve avklaringen av reell naturfare og grunnforhold fra detaljreguleringsnivå til byggesak.¹¹

Overvann og risiko for oversvømmelser i nedenforliggende områder er angitt som «ikke relevant». Dette kan ikke stemme, da overvannsproblemer i området nedenfor planområdet har vært kjent og påpekt i saksdokumentene helt fra oppstart. Se punkt 2.6 under, hvor vi ser på utredningen av dette.

Gravplassens særegne sårbarheter for utbygging, endringer og ny bruk i tilgrensende områder er ikke nevnt. Dette er etter vår vurdering en sårbarhet i omkringliggende område som er relevant for planarbeidet, jf. gravplassforskriften § 1 og gravplassveilederen¹², som omtaler planarbeid i tilgrensende områder. Statsforvalterens miljøvernaveiding fremhevet forholdet til gravplassen og forvaltningskravene i sin høringsuttalelse. Risør kirkegård er fra 1800-tallets første halvdel.

Fare for forurensning ved utbyggingen er i ROS-analysen vurdert som ikke relevant. I Agderkart fremgår at deler av planområdet har høy sannsynlighet (rødt) for syredannende gneis (en stor del av områdene #2, 3 og 4 samt o_TD1). Ved kontakt med luft eller vann kan syredannende bergarter føre til miljøskader og fare for helseskader.¹³ Det burde derfor ha vært vurdert om de terrenginngrepene og sprengning som planforslaget forutsetter, kan medfører risiko for forurensning.

2.6 Planvedtakets utredning og begrunnelse ellers

Vi ser her på kravene til utredning og begrunnelse av planvedtaket knyttet til enkelte temaer. Som nevnt er overvannshåndtering og mulig fare knyttet til overvann et tema som burde vært belyst i ROS-analysen. Overvannsproblematikken er likevel berørt flere steder i planbeskrivelsen, hvor det vises til dokumentet «VA-rammeplan», som er vedlagt saksdokumentene. Overvann som mulig naturfare, hvorvidt tiltaket kan føre til økt fare fra overvann, og hvordan overvannshåndteringen konkret skal løses, er etter vår vurdering ikke tilstrekkelig utredet og avklart i saken. Helhetlig

¹¹ Uttalelse av 27.02.2023 i sak 22/7897-2, brev til Ørsta kommune, jf. også rundskriv H-5/18.

¹² <https://www.gravplassveileder.no/nb/>

¹³ Se f.eks. <https://www.statsforvalteren.no/agder/miljo-og-klima/forurensning/sulfidholdige-bergarter/>



forvaltning av vannets kretsløp med nødvendig infrastruktur er en oppgave i arealplanleggingen ifølge pbl. § 3-1 bokstav i.¹⁴ Manglende *sikring* i reguleringsplan av løsninger for håndtering av overvann gir ifølge rundskriv T-2/16 pkt. 3.4 grunnlag for å vurdere innsigelse. Overvann kan gi økt fare for erosjon og skred/kvikkleireskred (NVEs veileder 4/2022 punkt 2.6.2).

VA-rammeplanen omhandler overvann. Det står at det er «beregnet et fordrøyningsbehov på 48 m²», og det fastslås at dette er forholdsvis stort, men det uttales at det «er mulig å løse ved bruk av regnbed og betongrør». Det er noe uklart om disse beregningene har tatt utgangspunkt i planens maksimale tillatte utbygging eller ikke (jf. punkt 2.3 over). Det er videre angitt at på grunn av problemene med overvann ved kirkegården, må «*vann fra planområde (..) derfor ledes østover til overvannsnett og ned veien*», og det angis at det er viktig at «*området opparbeides slik at vannet ledes østover*». Vi kan ikke se at dette er sikret i plankart og bestemmelser. Det er ikke rekkefølgekrav som sikrer tidspunkt for *etablering* av overvannsløsning. Det er ikke utredet eller konkludert i VA-rammeplanen om hvordan overvannshåndteringen faktisk skal løses. Når det gjelder løsningen for fordrøying mv. uttales at «*[b]ehov og løsning må avklares i detaljprosjekteringsfasen*».

Reguleringsplanens plankart og bestemmelser sikrer ikke noen konkret løsning for overvannshåndtering og hindring av fare fra overvann. I bestemmelse 5.1 er det inntatt krav om at det ved søknad om rammetillatelse skal utarbeides «teknisk plan» som bl.a. skal vise overvannshåndtering og løsning for trygge flomveier, og at teknisk plan «*skal være godkjent av kommunen før det gis tillatelse til tiltak for disse anleggene*». Departementet har i tolkningsuttalelse i sak 18/4121-2¹⁵ svart på spørsmål om det kan gis reguleringsbestemmelser «*som gir kommunen adgang til å kontrollere og godkjenne tekniske planer for overvannshåndtering, vei- og parkarealer og lignende*». Svaret var at det ikke gyldig kan gis slike bestemmelser. Vi viser til uttalelsen.

I NVEs veileder nr. 4/2022¹⁶ uttales i pkt. 5.2.3 om utredning i reguleringsplan av overvann som naturfare (våre uthevinger):

«I reguleringsplanar **må forslagsstillaren identifisere og avgrense fareområda**, avklare om utbygginga vil føre til auka fare frå overvatn oppstrøms og nedstrøms frå planområdet, **og ta stilling til og innarbeide konkrete løysingar** som sikrar tilstrekkeleg tryggleik mot fare og skade frå overvatn.»

Vi vurderer det ut fra dette slik at utredningen av mulig fare som følge av overvann, redegjørelsen for innhold og virkninger, og begrunnelsen for (manglende avklaring av) løsninger for overvannshåndtering, er mangelfull. Dette utgjør en saksbehandlingsfeil.

Utredningen av planvedtaket er etter vårt syn også mangelfull når det gjelder massehåndtering. Det fremgår av saksfremlegget til sluttbehandling (s. 6) at det «*er ikke laget noen masserapport, og det må regnes med at en god del overskuddsmasse må transporteres bort*». Dette er en del av forholdene som burde vært utredet nærmere i planarbeidet (jf. rundskriv T-2/16 punkt 3.5), og det har sammenheng med klimahensyn og prosjektets virkninger i anleggsfasen.

Den valgte løsningen for omlegging av gangstien gjennom området er etter vårt syn ikke tilstrekkelig utredet og begrunnet mht. prinsippet om universell utforming. Det følger av pbl. § 1-1 femte ledd at

¹⁴ Se også <https://www.miljodirektoratet.no/ansvarsomrader/forurensning/overvann/overvannshandtering/>

¹⁵ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/-21-4-og-12-7-departementet-besvarer-sporsmal-om-bestemmelser-i-reguleringsplan-gir-adgang-til-a-godkjenne-prosjektering/id2990003/>

¹⁶ Rettleiar for handtering av overvatn i arealplanar, https://publikasjoner.nve.no/veileder/2022/veileder2022_04.pdf



prinsippet om universell utforming *skal ivaretas* i planleggingen.¹⁷ Universell utforming skal gi best mulig tilgjengelighet for alle, noe som skal ivareta personer i ulike aldersgrupper, som skolebarn (jf. § 1-1) og med ulike funksjonsvariasjoner. En stitrasé bør bl.a. sikre god orienterbarhet for flest mulig. Dagens trasé fra kirkegården til Hasdalveien er mulig å bruke for mange myke trafikanter i dag. Planforslaget forutsetter at det etableres høydeforskjell fra kirkegården til nytt «lokk» i område #2 som ny trasé skal følge, og bestemmelsene forutsetter bruk av trapper, noe som vil ekskludere flere enn i dag. Plankart og bestemmelser sikrer ikke universell utforming av gangstien på noe sted.

Utredningen av planvedtaket er etter vår vurdering mangelfull når det gjelder planforslagets virkninger for klima. Det følger av pbl. § 1-1 fjerde ledd at i planlegging og vedtak etter loven skal «konsekvenser for miljø og samfunn» beskrives. Det følger av pbl. § 3-1 første ledd bokstav g at innen rammen av § 1-1 skal «*ta klimahensyn gjennom reduksjon av klimagassutslipp og tilpasning til forventede klimaendringer, herunder gjennom løsninger for (...) areal (...)*». I innspill til planoppstart ba Statsforvalterens miljøvernavdeling om at det i planarbeidet ble gjort rede for og vurdert bl.a. klima- og energiplanlegging. I planprosessen har kommunen bemerket at det ikke var sagt noe om klima og miljø i planbeskrivelsen, og sa at siden det kan bli aktuelt å rive dagens bygg og bygge nytt, «*må det gjøres en vurdering av hvilken påvirkning dette vil ha for klima og miljø*». Kommunen stilte spørsmål til forslagsstiller: «*Har dere laget et klimaregnskap som kan forsvare riving og nybygg? Dette er spesielt viktig siden det i planinitiativet som lå ved varslingsbrevet står at det legges opp til transformasjon av dagens bygg (...)*». Forslagsstillers svar var at man etter dette hadde «*skrevet mer utfyllende og begrunnet dette med nybygg i stedet for transformasjon i planbeskrivelsen*».

Etter vår vurdering fremgår det ikke av planbeskrivelsen eller saksutredningen ellers en tilstrekkelig utredning av planforslagets konsekvenser for klima og miljø. Beskrivelsen i planbeskrivelsen er i all hovedsak knyttet til forslagsstillers begrunnelse for å ville rive og oppføre nybygg. Det er ikke en utredning av *planforslagets virkninger for klima*, og heller ikke en redegjørelse som gjør det mulig å sammenligne planforslagets virkninger med virkningene ved en alternativ løsning med hel eller delvis ombruk (gjenbruk og transformasjon er begreper som ofte brukes om omtrent det samme). Dette utgjør etter vårt syn en mangel ved utredningen, og er en saksbehandlingsfeil.

Siden prosjektet som ble presentert ved oppstart av planarbeidet la opp til ombruk (og nybygg mot øst), stilles det større krav til utredning og begrunnelse av en løsning som tillater full riving, slik kommunen også var inne på. Vi er enige med kommunen i at det å ta i bruk de delene av planområdet som allerede er bebygd («grå» flater) er positivt for å redusere naturtap, og helt generelt vil boligutvikling og relativt høy utnyttelse i sentrumsnære områder ofte være i samsvar med nasjonal klima- og arealutviklingspolitikk. Manglene ved utredningen på dette punktet handler ikke om spørsmålet *om* det skal kunne utvikles boliger og eventuelt andre formål i planområdet, men *hvordan*. Disse grepene er en del av planens innhold og virkninger som skal belyses, slik at medvirkningen kan oppfylle sin funksjon, og kommunestyret kan ta informerte beslutninger.

Valget mellom ombruk/transformasjon og riving/nybygg som hovedgrep fremstår etter vår vurdering som basert på en avveining hvor ikke alle faktorene er tilstrekkelig godt utredet. Klimautslipp er én viktig faktor her, mulige kulturminneverdier er en annen. Kommunens begrunnelse for dette valget oppfyller heller ikke kravene som stilles til begrunnelse av planvedtak. Begrunnelsesplikten anses skjerpet når det gjelder valget om å tillate å rive den eldste fabrikkbygningen, idet dette avviker fra fylkeskommunens faglige vurdering i innspill til oppstart. Fylkeskommunen ga her støtte til idéen om transformasjon, og uttalte at bygningsmassen «*er karakteristisk og tidstypisk industriarkitektur fra 1950-tallet*». Videre ble det uttalt (vår utheving):

¹⁷ Se også Statlige planretningslinjer for arealbruk og mobilitet (2014) som gjaldt på vedtakstidspunktet.



«Arkitekturen og bygningen forteller en viktig del av Risørs industrihistorie, som vi **oppfordrer sterkt til at blir ivare tatt i ny plan**. Denne typen bygninger er i ferd med å forsvinne til fordel for større fortetningsprosjekter, og vi mener at dette er en gylden mulighet for å bevare og ivareta en nyere, men sentral del av Risørs historie, og samtidig legge til rette for ønsket fortetting nær sentrum. (...) Vi mener bygg B sine kvaliteter med dagens saltaksløsning og skifertak bør bevares.»

I høringsuttalelsen uttalte fylkeskommunen at mulighetene for transformasjon av eksisterende bygningsmasse *«burde vært utredet bedre, for å bevare historiske spor etter industriutviklingen i tilknytning til Risør sentrum»*. I planbeskrivelsen er det fra forslagsstillers side anført at Livbeltefabrikken ikke *«tilfører (...) kvaliteter til Risørs kulturmiljø»*, uten nærmere faglig begrunnelse.

Når ikke kulturminneverdien av eksisterende bygning er nærmere utredet, mangler en viktig del av faktagrunnlaget for å kunne vurdere vekten av dette hensynet i avveiningen mot faktorer som taler mot ulike ombruksløsninger. Som det fremgår over, er heller ikke klimahensyn tilstrekkelig utredet.

Forslagsstillers fremstilling i planbeskrivelsen gir inntrykk av at det ikke er et *mulig*, eller i alle fall «økonomisk bærekraftig», alternativ å gjøre annet enn å rive både den eldste og nyere delen av fabrikkbygningen. Vi forstår det slik at det var gitt uttrykk for dette allerede på tidspunktet for høring og offentlig ettersyn, og fylkeskommunen uttalte da at mulighetene for bevaring og ombruk burde vært utredet bedre. Det er flere steder i planbeskrivelsen beskrevet hvorfor forslagsstiller har gått bort fra idéen om transformasjon, se punkt 5.1, 6.1, 6.3 og 9. Forslagsstiller viser her til sine egne og egen arkitekts vurderinger. Det vises til at det gjennom *«konsept- og mulighetsstudier gjennomført i 2021 og 2022 har (...) blitt klart at transformering til boligformål vil kreve til dels svært store inngrep i bygningsmassen (...) for å oppnå tilfredsstillende boligkvaliteter – særlig med tanke på dagslys og uteoppholdsarealer»*. Disse studiene, gjort på oppdrag fra forslagsstiller, er så vidt vi kan se ikke en del av saksdokumentene til høring og offentlig ettersyn eller sluttbehandlingen.

Vi oppfatter uttalelsene slik at det er lagt til grunn bestemte forutsetninger for ombruksalternativet, når dette har blitt vurdert opp mot det å rive og oppføre nybygg, nemlig at nytt formål i bygningene i hovedsak skal være bolig/leiligheter, og at *både* gammel og nyere del av fabrikkbygningen skal bevares/transformeres. Ombruk av kun f.eks. den eldste delen (eller deler av denne) fremgår ikke som et vurdert alternativ ut fra planbeskrivelsen. I beskrivelser av tilstand er det ikke angitt om tilstanden og rehabiliteringsbehov er forskjellig for ulike deler av bebyggelsen (eldre/nyere). Det er vist til pågående armeringskorrosjon og avskalling av puss og betong på fasade, og inntatt to fotografier (s. 25) til illustrasjon, som ser ut til å være på den nyere delen. Det er ikke vedlagt teknisk rapport e.l., slik at det er vanskelig å etterprøve uttalelsene. Det er ikke angitt hvor stor del av bygningsmassen som er rammet, om dette påvirker selve konstruksjonen eller kun fasader, eller gitt noen antydning om konkrete kostnader. På tilsvarende måte er det uklart om det anførte behovet for strukturelle inngrep i bygningsmassen og fasader gjelder i like stor grad for alle deler av eksisterende bygningsmasse.

I saksfremlegg til førstegangsbehandling har kommunedirektøren vist til at forslagsstiller skriver at det er gjort undersøkelser som viser at eksisterende bygningsmasse er i forholdsvis dårlig stand, og med pågående armeringskorrosjon, og *«[d]e vurderer at en transformasjon av bygningsmassen vil medføre omfattende rehabiliteringsarbeid for å ivareta sikkerheten»*, i tillegg til at det trengs større konstruksjonsmessige endringer for å ta i bruk bygget til boligformål. Kommunedirektøren sier seg enig med fylkeskommunen i at bygget *«kan fortelle en viktig del om Risør sentrums industrihistorie»*, og uttaler så:



«Vi har ikke kompetanse til å ta stilling til byggets konstruksjonsmessige tilstand, men ser at en ombygging som ivaretar dagens krav til boliger, kan være utfordrende å få til. Kommunedirektøren har derfor kommet til at en riving og gjenoppbygging er innenfor det som bør kunne aksepteres, men at det bør tilstrebes en utforming av nye bygg som er godt tilpasset den omkringliggende bebyggelsen.»

Begrunnelsen i planbeskrivelsen, som kommunedirektøren synes å ha lagt til grunn i saksfremlegget til sluttbehandling, legger stor vekt på at det vil være krevende å oppfylle tekniske krav til boliger i TEK17 ved ombruk. Når tekniske krav blir tillagt slik vekt i begrunnelsen, er det etter vårt syn en svakhet at det ikke samtidig er gått nærmere inn på mulighetene for *unntak* fra TEK17. Forslagsstiller bemerket selv i planinitiativet at det *«forventes å være behov for å søke fravik fra TEK17 for eksisterende bygg»*. Det følger av pbl. § 31-4 at ved tiltak på eksisterende byggverk *«kan kommunen gi helt eller delvis unntak fra tekniske krav, dersom det vurderes som forsvarlig ut fra sikkerhet, helse og miljø»*. Kommunene har fått en videre skjønnsmyndighet enn før til å kunne gi helt eller delvis unntak fra tekniske krav, noe som bl.a. skal bidra til at eksisterende bygninger skal kunne ombrukes og utvikles. Riksantikvaren har utarbeidet en veileder om bruk av bestemmelsen.¹⁸

Statsforvalterens konklusjon er at vedtaket er mangelfullt utredet og begrunnet når det gjelder de nevnte forholdene og valgene gjort i planen.

Når det gjelder kommunens begrunnelse for planens løsninger knyttet til høyder, volum og valgfrihet i utforming, har vi ovenfor konkludert med at utredningen her er mangelfull. Også på dette punktet er begrunnelsesplikten skjerpet fordi kommunestyret har fraveket klare faglige råd. Planvedtaket avviker her også på flere punkter fra kommunedirektørens innstilling, og det er da kun kommunestyrets egen begrunnelse som foreligger. Begrunnelsen er etter vårt syn mangelfull også for dette temaet, delvis som følge av at utredningen gir et mangelfullt beslutningsgrunnlag.

3. Vurdering av virkningen av saksbehandlingsfeil – planvedtakets gyldighet

Statsforvalteren understreker for ordens skyld at det som er gjennomgått og påpekt hittil, handler om mangler ved *saksbehandlingsprosessen* for planen – krav til utredning og begrunnelse – og at vi ikke har tatt stilling til selve valgene av løsninger (tillate riving, flate tak mv.). Innholdsmessige valg i planen vil normalt ligge innenfor kommunens frie skjønn, men det er grunnleggende i planprosessen at dette skal være opplyste valg, basert på et forsvarlig grunnlag, og at berørte parter og offentligheten skal kunne se hva kommunestyret har vektlagt og lagt til grunn for avveiningene.

Vi har etter gjennomgang av saken konkludert med at planvedtaket lider av saksbehandlingsfeil. Dette omfatter for det første at det i strid med pbl. § 4-2 andre ledd og KU-forskriften ikke er utarbeidet konsekvensutredning. For det andre er det mangler ved vedtakets utredning og begrunnelse på andre områder. Vi har vurdert om manglene har blitt reparert ved kommunens forberedende klagebehandling, og finner det klart at dette ikke er tilfellet. Det er ikke gjennomført konsekvensutredning, og saksfremlegget inneholder ikke nye utredninger eller opplysninger av betydning. Forslagsstillerens kommentarer til klagen består i hovedsak av anførsler og avsnitt som er fremsatt tidligere i saken. Kommunedirektøren innstilte på å ta klagen til følge, og viste bl.a. til at ny bebyggelse vil bli godt synlig. Kommunestyret gikk imot innstillingen, slik at mangler ved begrunnelsen heller er forsterket enn reparert. Manglene kan ikke repareres i vår klagebehandling.

Det følger av pbl. § 1-9 første ledd at forvaltningsloven (fvl.) gjelder med de særlige bestemmelser som er gitt i pbl. Forvaltningsloven § 41 bestemmer at ved brudd på saksbehandlingskrav for enkeltvedtak, vil vedtaket likevel være gyldig *«når det er grunn til å regne med at feilen ikke kan ha*

¹⁸ <https://riksantikvaren.no/veileder/retteleiar-om-unntak-fra-tek-17/>



virket bestemmende på vedtakets innhold». I motsatt fall må det vurderes etter ulovfestet forvaltningsrett om vedtaket er ugyldig. Prinsippet anvendes på enkeltvedtak etter pbl.

Hva som ligger i kravet til muligheten for at feil kan ha innvirket på vedtakets innhold, er blant annet utdypet av Høyesterett i Rt. 2009 s. 661, som gjaldt et vedtak om endring av reguleringsplan (etter pbl. av 1985) som skulle ha vært konsekvensutredet. Det var anført at ved gjennomføring av KU ville det ha blitt krevd utredning av andre *lokaliseringer* utenfor planområdet. Her uttalte Høyesterett (avsn. 71) at det ikke er et krav om sannsynlighetsovervekt for at feilen(e) har fått betydning, men tilstrekkelig med en «*ikke helt fjerntliggende mulighet*». Høyesterett utdyper slik:

«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. Sammenholdt med de interesser som skal ivaretas gjennom reglene om konsekvensutredning, og den komplekse utredningsprosessen det der legges opp til, vil veien frem til ugyldighet derfor kunne være kort når saksbehandlingsfeilen består i manglende eller mangelfull konsekvensutredning. Men noen automatikk er det ikke tale om. (...)»¹⁹

Dommen er kritisert av enkelte forfattere, som bl.a. mener veien til ugyldighet vil være *enda* kortere enn dette ved manglende konsekvensutredning.²⁰ Vi nevner også at EFTA-domstolen i en fersk avgjørelse²¹ gir uttrykk for at det å kjenne et vedtak gyldig på grunnlag av fvl. § 41, hvor feilen består i at pliktig konsekvensutredning (miljøvurdering) mangler helt, ikke vil eliminere konsekvensene av brudd på EØS-retten. Det vises bl.a. til formålene med konsekvensutredningsplikten.

Ved vurderingen av muligheten for at feil kan ha virket bestemmende på innholdet i vedtaket, må det legges det til grunn at «innholdet» i en reguleringsplan består av arealplankartet med tilhørende bestemmelser, jf. pbl. § 12-1 første ledd. Innholdet i vedtaket utgjøres av all arealdisponering vist på plankartet og planbestemmelsene. Det er derfor tilstrekkelig for «innvirkning» at plankartet eller bestemmelsene kunne ha fått et noe annet innhold dersom det ikke var gjort saksbehandlingsfeil.

Vi vurderer det som helt klart at det at konsekvensutredning ikke er utført kan ha innvirket på planvedtakets innhold. Feilen har ledet til mangelfullt avgjørelsesgrunnlag på punkter som er av stor betydning for det konkrete planvedtaket – særlig virkninger for verdifullt kulturmiljø, men også virkninger for truede arter og tilpasning til dette. Når det ikke er utført konsekvensutredning, og man vurderer vedtakets gyldighet uten å kjenne til hva en «hypotetisk» konsekvensutredning ville frembragt, kan det vanskelig konkluderes med at den utredningen som faktisk er utført er tilstrekkelig, eller at planens innhold ikke kunne ha blitt annerledes ved gjennomført KU. I denne saken kan den utførte utredningen av saken uansett ikke reparere mangelen, idet også den utførte utredningen er mangelfull på disse områdene og ikke ga et forsvarlig beslutningsgrunnlag.

I denne saken er det særlig muligheten for at planen/tiltaket kommer i konflikt med verdifullt kulturmiljø av nasjonal interesse som ligger til grunn for konsekvensutredningsplikten, jf. over. Dette temaet henger sammen med sentrale forhold ved planens innhold og virkninger, knyttet til bl.a. høyder, volumer, synlighet og arkitektur, som vi også har funnet at er mangelfullt utredet og

¹⁹ Rt-2009-661 («Husebydommen»), avsnitt 72

²⁰ Se bl.a. Backer og Bugge, *Forsømt konsekvensutredning av alternativer (...)* i Lov og Rett 2010 side 115-127, og Fredrik Holth og Nikolai K. Winge, *Konsekvensutredninger*, Universitetsforlaget, 2014 s. 279-280, Juridika.

²¹ Dom i sak E-17/25, fulltekst på norsk <https://eftacourt.int/download/17-25-judgment-2/?wpdmdl=11418>



begrunnet i saken. Kulturminnevernhensynene, synlighet og landskapsvirkning lå dessuten til grunn for kommunedirektørens gjentatte anbefalinger om endringer i planen, som ikke ble vedtatt.

Det er etter vårt syn klart mer enn en «ikke helt fjerntliggende mulighet» for at manglende konsekvensutredning har virket bestemmende på vedtakets innhold. Vi ser det som overveiende sannsynlig at gjennomføring av en konsekvensutredning kunne ha ført til i det minste et noe annet innhold, i bestemmelser (f.eks. om høyder eller utforming) eller plankart (f.eks. byggegrenser, hensynssone mv.). Vedtaket er derfor ikke «likevel gyldig» på grunnlag av prinsippet fvl. § 41. Som det fremgår ovenfor, skal det nokså lite til for at et vedtak blir ugyldig ved manglende konsekvensutredning. Vi kan ikke se at det foreligger særskilte grunner til at manglende konsekvensutredning ikke skal føre til ugyldighet i denne saken.

Statsforvalteren kjenner planvedtaket ugyldig på dette grunnlaget.

Vi vil kort drøfte virkningene av de øvrige saksbehandlingsfeilene utover manglende konsekvensutredning. Disse består av mangelfull utredning og begrunnelse, herunder mangler ved planbeskrivelsen og ROS-analysen, samt mangler ved faktagrunnlaget etter nml. Planbeskrivelsen gir en misvisende fremstilling av deler av planforslagets innhold, inkludert maksimale høyder og volumer, og av planforslagets virkninger knyttet til bl.a. visuell virkning, arkitektur/estetikk og landskapsvirkning. Etter vår vurdering er disse manglene i seg selv, som ikke er tilstrekkelig korrigert i prosessen, av en slik art og med betydning for medvirkning og beslutninger, at det er mer enn en fjerntliggende mulighet for at de har innvirket på vedtakets innhold.

De feilene som hefter ved planvedtaket knyttet til at det ikke er lagt til grunn at det er en lokalitet av naturtypen *gammel lågurtospeskog* med sentral økosystemfunksjon og «svært stor» KU-verdi innenfor planområdet, samt to registrerte sterkt truede arter, vil etter vårt syn klart kunne ha innvirket på planvedtakets innhold ved at *deler av* plankartet (særlig i o_TD1) og bestemmelser kan ha fått et annet innhold, herunder for å sikre vern av naturmangfoldet ved gjennomføring av planen.

Statsforvalteren konkluderer med at det er en reell, og klart mer enn en helt fjerntliggende mulighet for, at også de øvrige manglene ved vedtaket sett bort fra manglende konsekvensutredning har virket bestemmende på planvedtakets innhold, jf. prinsippet i fvl. § 41. Vår vurdering på grunnlag av den ulovfestede ugyldighetslæren er at også disse manglene fører til ugyldighet.

Vi finner det klart at det ikke er et mulig resultat, ut fra de aktuelle manglene, at *deler av* planen kan bli stående. Etter en samlet vurdering har vi kommet til at planvedtaket er ugyldig og oppheves.

4. Planens innhold og øvrige forhold

Som følge av at vi opphever planvedtaket på grunnlag av saksbehandlingsfeil, går vi ikke nærmere inn på planens innhold.

Vi bemerker også at vi ikke har tatt stilling til eventuelle øvrige forhold ved saksbehandlingen av planen som ikke er drøftet ovenfor. Vi ser blant annet at kommunedirektøren personlig har foretatt en vurdering av egen habilitet i saken, på grunnlag av at han kjenner eier/styreleder i CL-Eiendom AS privat, men det er ikke nødvendig for oss å gå inn på dette her. Vi har heller ikke vurdert nærmere om de enkelte planbestemmelsene har hjemmel, eller om det var en saksbehandlingsfeil at det ble inntatt ny planbestemmelse i sluttbehandlingen som ikke hadde vært utredet eller gjenstand for medvirkning. Når det gjelder hva slags forhold det gyldig kan gis reguleringsbestemmelser om, gir reguleringsplanveilederen punkt 6.2 god veiledning.



5. Avslutning og vedtak

Risør kommunes vedtak av 28.11.2024 om detaljreguleringsplan for *Livbeltefabrikken* oppheves under henvisning til begrunnelsen over. Klagen tas til følge.

Statsforvalterens vedtak i klagesaken kan ikke påklages til overordnet forvaltningsorgan, jfr. fvl. § 28 tredje ledd. Partene i saken har med visse unntak rett til å se sakens dokumenter, jf. fvl. §§ 18 og 19. Partene har fått informasjon om vedtaket ved kopi av dette brevet.

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

Med hilsen

Monica Bjørkholt Breive (e.f.)
justis og kommuneøkonomidirektør
Seksjon justis og kommuneøkonomi

Oda K. Gravås
seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent

Kopi til:

FORTIDSMINNEFORENINGEN AUST-AGDER
LOKALLAG
CL-EIENDOM AS
STÆRK & CO AS

Gamle Tollboden Nedre
Tyholmsvei 7
Postboks 68
Havnegaten 1

4836	ARENDAL
4951	RISØR
4836	ARENDAL