

Sivilombudet

Bergen, 26. mai 2022

Dette innspillet sendes på vegne av Naturvernforbundet Hordaland og BirdLife Norge avd. Hordaland.

## Klage på vedtak fra Statsforvalteren i Vestland som gjaldt reguleringsplan for ny fylkesveg 561 Kolltveit–Ågotnes (ref. 2021/4097)

Forum for natur og friluftsliv (FNF) Hordaland viser til vedtak fra Statsforvalteren i Vestland (SFVL) den 27. mai 2021 (ref. 2021/4097), der SFVL kom frem til at klagen på detaljreguleringsplan for ny fylkesveg 561 Kolltveit–Ågotnes (vedtatt 12. desember 2019; kunngjort 7. april 2020) ikke skulle tas til følge.

Vi klager med dette SFVL sin behandling av klagen på reguleringsvedtaket, inn for Sivilombudet. En av klagepartene var Naturvernforbundet Hordaland (NVH), med klage datert 5. mai 2020. Den nåværende klagen er sendt inn av Forum for natur og friluftsliv (FNF) Hordaland, på vegne av Naturvernforbundet Hordaland og BirdLife Norge avd. Hordaland.

Vi mener at reguleringsplanen bryter klart med norsk miljø- og forvaltningslovgivning, og vi håper derfor at Sivilombudet ønsker å gjøre sin vurdering av saken. Vi mener også at saken utgjør et godt eksempel på en utredningspraksis og en klagebehandling som ikke holder mål, og at saken derfor også bør ha en prinsipiell interesse utover denne konkrete saken – noe som vel gjør den ytterligere aktuell for Sivilombudet<sup>1</sup>.

Den største feilen ved behandlingen av reguleringsplanen er det mangelfulle kunnskapsgrunnlaget som gjelder naturmangfold (bl.a. kystlynghei, potensielt truede myrområder og hubro). Her kommer bl.a. naturmangfoldloven (NML) § 8 (om kunnskapsgrunnlaget) og § 53 (om utvalgte naturtyper) til anvendelse.

Det er også mangler ved kunnskapsgrunnlaget og de naturfaglige utredningene som gjør at vi mener at reguleringsplanen også bryter med NML § 10 (om økosystemtilnærming og samlet belastning) og § 12 (om miljøforsvarlige teknikker og driftsmetoder).

Selve planvedtaket, som altså ble gjort av Øygarden kommunestyre 12. desember 2019, mangler også vurderinger etter NML § 7, jf. §§ 8–12. Men siden kunnskapsgrunnlaget er såpass mangelfullt, så ville uansett ikke disse vurderingene vært særlig mye verdt, men vi mener likevel at det er et viktig

---

<sup>1</sup> <https://www.sivilombudet.no/klage/for-du-klager/> (Avsnitt om prinsipielle saker.)

poeng å påpeke denne mangelen ved selve vedtaket også. Dette er en mangel som ser ut til å gjelde for svært mange planvedtak.

Det er også mye som tyder på at konsekvensutredningen (KU) fra 2008 ikke tilfredsstillter kravene som er angitt i *Forskrift om konsekvensutredning*, som trådte i kraft i 2017 – altså før reguleringsplanen ble vedtatt.

I avsnittet *Juridiske henvisninger og begrunnelser* går vi nærmere inn i det juridiske, bl.a. også med nærmere henvisninger til KU-forskriften og dens veileder, og også til forvaltningsloven.



## Innhold

Innledende betraktninger om viktigheten av denne type klagesaker .....	4
Kort gjennomgang av kunnskapsgrunnlag i plansaken .....	5
Konkrete mangler ved kunnskapsgrunnlaget.....	5
Kystlynghei (sterkt truet og utvalgt naturtype) .....	6
Potensielt sterkt truede myrområder .....	10
Hubro (sterkt truet).....	11
Juridiske henvisninger og begrunnelser.....	13
Naturmangfoldloven .....	13
Forskrift om konsekvensutredninger .....	16
Forvaltningsloven og ugyldighet.....	18
Kommentarer til Statsforvalteren i Vestland (SFVL) sin klagebehandling .....	19
Liste over vedlegg .....	21



## Innledende betraktninger om viktigheten av denne type klagesaker

Tap av naturmangfold er et svært viktig og aktuelt tema<sup>2</sup>, og arealendringer er det som påvirker klart flest arter – nærmere 90 prosent av de truede artene i Norge<sup>3</sup>. Det aktuelle planarealet for reguleringsplanen for Kolltveit-Ågotnes utgjør omtrent 1585 dekar (kilde: planbeskrivelsen), og vil utgjøre et svært omfattende inngrep i flere naturtyper og mange arters leveområder.

Naturmangfoldloven (NML) ble vedtatt i 2009, og har som formål at «naturen med dens biologiske, landskapsmessige og geologiske mangfold og økologiske prosesser tas vare på ved bærekraftig bruk og vern [...]» Paragraf 7 (jf. §§ 8–12) angir prinsipper for offentlig beslutningstaking der naturmangfoldet påvirkes. Paragraf 8, om kunnskapsgrunnlag, er sentral når arealplaner som påvirker naturmangfoldet skal behandles:

*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 er dessverre likevel en kjent sak at kunnskapsgrunnlaget om naturmangfold i svært mange saker ikke står «i et rimelig forhold til sakens karakter og risiko for skade på naturmangfoldet». Det er mange årsaker til dette, men én viktig årsak er at kontrollmekanismene ikke fungerer. Siden svært få – om noen saker – prøver NML § 8 for retten, burde statsforvaltners klagebehandling i slike saker vært en sentral kontrollmekanisme/sikkerhetsventil. Det er vår mening at denne kontrollmekanismen ofte ikke ser ut til å fungere, noe som da i praksis gjør det umulig å sikre at kravet til kunnskapsgrunnlaget – slik det er formulert i NML § 8 – faktisk blir overholdt. Dette medfører da i sin tur at kunnskapsgrunnlaget er altfor svakt i mange arealsaker, noe som i sin tur medfører at viktige naturverdier underslås og bygges ned i et høyt tempo – uten at man engang vet hvilke naturverdier som blir bygget ned.

FNF Hordaland mener derfor at det er viktig at Sivilombudet ser nærmere på SFVL sin saksbehandling i denne saken. Saken utgjør et tydelig eksempel på en forvaltningspraksis som ikke fungerer etter hensikten. Vi har for øvrig mottatt opplysninger som tyder på at Klima- og miljøavdelingen (aktuell fagavdeling) hos SFVL ikke involveres i behandlinger av denne type klagesaker, noe som gjør at de konkrete faglige anførselene som gjelder mangelfullt kunnskapsgrunnlag i liten eller ingen grad får en naturfaglig vurdering i løpet av klagebehandlingen. Det er vår bestemte mening at denne praksisen må endres på.

Et mangelfullt kunnskapsgrunnlag gjør det selvsagt umulig for politikerne som skal behandle arealplaner, å fatte et vedtak som er i tråd med naturmangfoldloven, f.eks. når det gjelder avbøtende tiltak for å prøve å redusere den negative påvirkningen på naturen – eller når det gjelder å velge helt andre løsninger/planer.

---

<sup>2</sup> <https://www.fn.no/nyheter/fns-naturpanel-menneskelig-aktivitet-truer-eksistensen-til-en-million-arter>

<sup>3</sup> [https://artsdatabanken.no/rodlisterforarter2021/Resultater/Pavirkningsfaktorer#:~:text=omfang%20og%20tid%20rom,.,Arealendringer%20p%C3%A5virker%20ni%20av%20ti%20truede%20arter,%25\)%%20av%20de%20truede%20artene](https://artsdatabanken.no/rodlisterforarter2021/Resultater/Pavirkningsfaktorer#:~:text=omfang%20og%20tid%20rom,.,Arealendringer%20p%C3%A5virker%20ni%20av%20ti%20truede%20arter,%25)%%20av%20de%20truede%20artene)

## Kort gjennomgang av kunnskapsgrunnlag i plansaken

Det ble utarbeidet en konsekvensutredning i 2009, knyttet til vedtatt kommunedelplanen for Kolltveit–Ågotnes (KDP vedtatt av Fjell kommunestyre 26. november 2009). Som en del av konsekvensutredningen ble det utarbeidet en delrapport for naturmiljø (datert 12. februar 2008). Rapporten ble levert av Rådgivende biologer (Overvoll m.fl. 2008)<sup>4</sup>.

Ikke minst på grunn av store endringer i rødlistene siden 2007/2008 – både for arter og naturtyper – og endringer i naturen (arters og naturtypers forekomst), og også på grunn av ikrafttredelse av f.eks. *Lov om forvaltning av naturens mangfold* (naturmangfoldloven) (2009), *Forskrift om utvalgte naturtyper etter naturmangfoldloven* (2011) og *Forskrift om konsekvensutredninger* (2017), har rapporten fra 2008 nå mistet mye av sin relevans. Det ble i forbindelse med delrapporten foretatt en befaringsdag i oktober 2007, noe som mildt sagt ikke er ideelt med tanke på kartlegging av eksempelvis planter og fugler. *Artsobservasjoner*, som i dag noen steder kan være en god kilde til artsinformasjon, ble lansert i mai 2008, så denne kilden manglet også da delrapporten ble laget.

I forbindelse med reguleringsplanen ble det utarbeidet en naturmangfoldrapport av Multiconsult i 2018 (datert 23. mars 2018); en rapport som da skulle oppdatere kunnskapsgrunnlaget som gjaldt naturmangfold i det aktuelle området. Selv om den aktuelle vegtraséen er nærmere 10 km lang, henvises det kun til to befaringsdager i denne naturmangfoldrapporten fra 2018; 12. og 24. august 2015, der det fremstår som at kun sistnevnte dato var en naturfaglig befaringsdag av biologen selv. Én dag på en 10 km lang vegtrasé er selvsagt altfor lite. 24. august er også for sent på året med tanke på registrering av hekkende fuglearter (slike registreringer må i stor grad gjøres i mai/juni).

Det er for øvrig kun én registrering som trekkes frem i rapporten fra selve befaringsdagen:

*Under synfaringa i 2015 vart det observert eit større urørt område med lynghei vest for Spjeldfjellet, sjå biletet i figur 16. Området syntest å vere råka av brann relativt nyleg. Området vert ikkje avgrensa eller registrert som kystlynghei under undersøkinga av kystlyngheier som vert utført i 2013. I KU i 2008 vart området skildra som eit større urørt område av middels verdi, men utan store biologiske verdier. Området har potensiale til å utviklast til kystlynghei med tilpassa drift. Planområdet vil komme midt i dette lyngheiområdet.*

Til tross for dette står det i den samme rapporten at «det vart ikkje registrert nokre nye naturtypar under synfaringa i 2015».

## Konkrete mangler ved kunnskapsgrunnlaget

Vi ønsker å peke på tre åpenbare mangler ved kunnskapsgrunnlaget:

- *Utbredelse av kystlynghei (sterkt truet og utvalgt naturtype). Dette var også et tema i NVH-klagen fra mai 2020.*
- *Utbredelse av potensielt sterkt truede myrområder.*
- *Utbredelse av hubro (sterkt truet) i eller i nærheten av planområdet.*

I tillegg mener vi også at det generelle kunnskapsgrunnlaget om naturmangfold innenfor planområdet er for mangelfullt – noe de tre eksempler ovenfor også tydelig underbygger. Da særlig

---

<sup>4</sup> <https://www.radgivende-biologer.no/rapporter/ar-2008/sotrasambandet-delprosjekt-3-fastlandssambandet-rv-551-kolltveit-agotnes-kommunedelplan-med-konsekvensutgreiing-delrapport-naturmiljo/>

med tanke på at naturverdiene i området i altfor liten grad har vært kartlagt i felt av konsulentene selv – og heller ikke på riktig tid av året når det f.eks. gjelder fugleliv. Eksisterende kunnskapsgrunnlag er i altfor stor grad basert på til dels eldre registreringer av naturkvaliteter i området. Dette er registreringer som også er gjort lenge før de aktuelle vegplanene så dagens lys, og er dermed av mer «tilfeldig» karakter.

Her må også tas med at oversikten over rødlistede arter i naturmangfoldrapporten fra 2018 (tabell 2) *kun* er basert på registreringer hentet fra *Artskart* (som bl.a. importerer data fra *Artsobservasjoner.no*). Dette har også blitt gjort helt ukritisk; der f.eks. en art som lomvi er tatt med, selv om den umulig kan ha hatt tilhold «midt i planområde rett sør for Ågotnes». Misforståelsen her har nok å gjøre med at observasjoner knytter seg til bestemte lokaliteter som ikke nødvendigvis viser nøyaktig plassering av hvor arten har blitt observert (f.eks. såkalte superlokaliteter). Dette er en ytterligere svakhet ved kunnskapsgrunnlaget. Det er også andre feil i tabell 2; f.eks. var makrellterne *sterkt truet* på rødlista av 2015 (som var gjeldende rødliste da rapporten ble publisert), men i tabell 2 er den listet som *sårbar* – noe som var status på den foregående rødlista, fra 2010.

Når det gjelder rødlistede arter fant Naturvernforbundet Hordaland og undertegnede også grønnfink (sårbar) og gråmåke (sårbar) innenfor det aktuelle planområdet i mai 2022. Dette er nye arter på rødlisten av 2021, som altså ikke har vært rødlistet tidligere, og som naturlig nok da ikke er nevnt i naturmangfoldrapporten fra 2018.

### Kystlynghei (sterkt truet og utvalgt naturtype)

Kystlynghei er rødlistet som en *sterkt truet naturtype* på rødlista over truede naturtyper i Norge (2018). Naturtypen er også én av åtte *utvalgte naturtyper* etter naturmangfoldloven (jf. NML §§ 52–56 og *Forskrift om utvalgte naturtyper etter naturmangfoldloven*); naturtypen ble vedtatt som *utvalgt naturtype* i 2015. I NML § 53 slås bl.a. følgende fast når det gjelder hensyn som skal tas til utvalgte naturtyper (vår understreking):

*Ved utøving av offentlig myndighet, herunder når et forvaltningsorgan tildeler tilskudd, og ved forvaltning av fast eiendom skal det tas særskilt hensyn til forekomster av en utvalgt naturtype slik at forringelse av naturtypens utbredelse og forekomstenes økologiske tilstand unngås. Før det treffes en beslutning om å gjøre inngrep i en forekomst av en utvalgt naturtype, må konsekvensene for den utvalgte naturtypen klarlegges. Kongen kan gi forskrift om utføring og behandling av en slik konsekvensanalyse.*

*Ved vurderingen av om den utvalgte naturtypes utbredelse eller økologiske tilstand forringes, skal det legges vekt på forekomstens betydning for den samlede utbredelse og kvalitet av naturtypen og om en tilsvarende forekomst kan etableres eller utvikles på et annet sted. Tiltakshaveren kan pålegges å bære rimelige kostnader ved ivaretagelsen, opprettelsen eller utviklingen av en slik forekomst.*

Det kommer altså klart frem av NML § 53 at kystlynghei, som en utvalgt naturtype, skal tas *særskilt hensyn til i planprosessen, slik at forringelse av naturtypens utbredelse og forekomst i størst mulig grad kan unngås*. Konsekvensen for den utvalgte naturtypen skal være godt utredet *før* et planvedtak blir fattet.

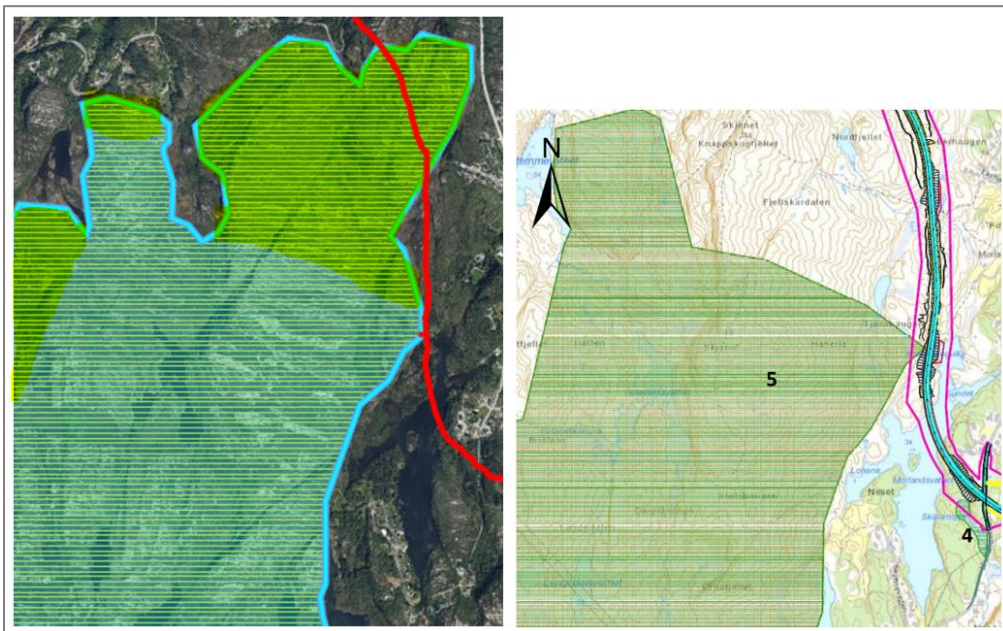
Det er åpenbart at konsekvensen for kystlynghei *ikke* er godt nok opplyst i den aktuelle planprosessen – noe vi i detalj viser nærmere nedenfor. Dette gjør at det heller ikke har blitt vurdert tilpasninger som kan minske konsekvensene for kystlynghei, og kystlynghei har dermed ikke blitt hensyntatt i planprosessen – slik NML § 53 altså tydelig krever.

### Nærmere om utstrekning av kystlynghei innenfor planområdet

I delrapport for naturmiljø (2008) står det på side 19 at «det meste av planområdet består av fattig lynghei med innslag av fattige myrar og relativt mykje berg i dagen» (vår understreking). Dette var omtrent tre år før vi fikk en rødliste for naturtyper i Norge, noe som altså skjedde i 2011. Kystlynghei ble for øvrig rødlistet som *sterkt truet* på den første rødlista over naturtyper<sup>5</sup>, noe den også er i gjeldende rødliste for naturtyper (2018)<sup>6</sup>.

I 2008 var det altså klart at *store deler* av planområdet bestod av lynghei. I det aktuelle området er lynghei det samme som kystlynghei, der berg i dagen, myrer og gressdominerte flekker er naturlige element av kystlyngheia (S. V. Haugum, pers. medd.). Til tross for dette, og til tross for at konsulenten selv i 2018 – som nevnt – observerte et større lyngheiområde vest for Speldsfjellet, forholdt konsulenten seg likevel *utelukkende* til det som funnet om kystlynghei i *Naturbase*. Når man også sammenligner med det som pr. i dag ligger inne i *Naturbase*, fremstår det åpenbart at det her er store mangler ved utredningsarbeidet som ble gjort i 2018.

På side 6 (tabell 1) i naturmangfoldrapporten fra 2018 er det kun tatt med et område med kystlynghei (*Midtmarka nord; nr. 5*), og dette er også bare beskrevet som at det ligger «tett på planområdet». Merkelig nok har kystlyngheiområdet *Midtmarka nord* en noe annen utstrekning i dag i *Naturbase*, enn det som ble presentert i naturmangfoldrapporten fra 2018, til tross for at det står i *Naturbase* (og i naturmangfoldrapporten) at området er registrert i 2013. Se kartene nedenfor for sammenligning – der utgulete område markerer forskjellen mellom utstrekningen av kystlyngheiområdet slik det presentert i *Naturbase* nå (til venstre), og slik det er gjengitt i naturmangfoldrapporten fra 2018 (til høyre).



**Figur 1.** Til venstre er *Midtmarka nord* (kystlynghei; utvalgt naturtype) slik den i dag vises i *Naturbase* (planlagt vegtrasé omtrentlig tegnet inn med rødt). Til høyre er *Midtmarka nord* slik den er vist i naturmangfoldrapporten fra Norconsult (2018). Det utgulede området på kartet til venstre viser omtrentlig forskjell i utstrekning mellom de to skraverte områdene.

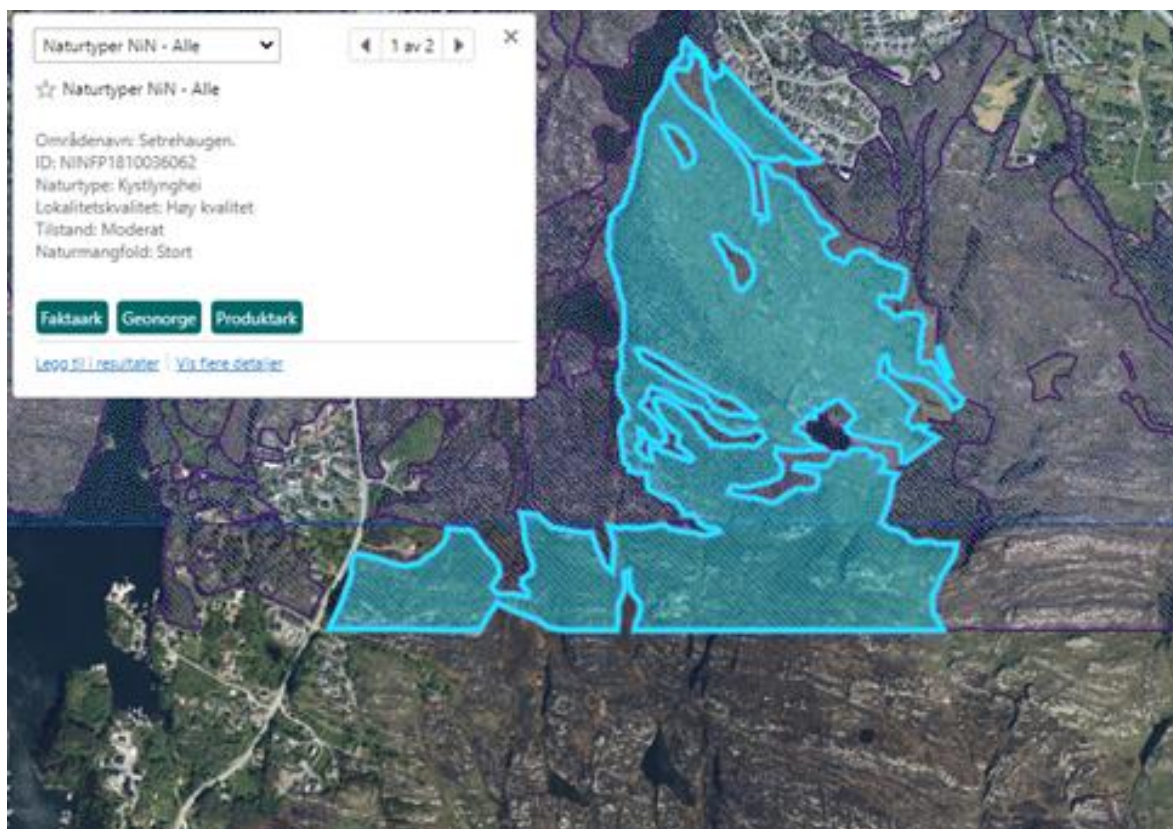
<sup>5</sup> [https://www.artsdatabanken.no/Files/13974/Norsk\\_r\\_dliste\\_for\\_naturtyper\\_2011\\_\(PDF\)](https://www.artsdatabanken.no/Files/13974/Norsk_r_dliste_for_naturtyper_2011_(PDF))

<sup>6</sup> [https://www.artsdatabanken.no/Pages/258588/Presentasjon\\_av\\_Roedlista](https://www.artsdatabanken.no/Pages/258588/Presentasjon_av_Roedlista)

På side 18 i naturmangfoldrapporten er virkningene for naturtyper og viltområder av vegprosjektet listet opp. For det aktuelle kystlynghei-området (*Midtmarka nord*) står det at «planen vil råke naturtypen heilt i utkanten. Det må visast omsyn og avbøtande tiltak må vurderast». I kartsammenligningene ovenfor viser vi tydelig at utstrekningen av kystlynghei-området, slik den er beskrevet i naturmangfoldrapporten, ikke lenger stemmer, og at planlagt vegtrasé vil skjære gjennom kystlynghei-området over en distanse på omtrent 500 meter. Det er også etter vår vurdering sannsynlig at vegtraséen skjærer gjennom *ytterligere* omtrent 500 meter med kystlynghei nord for *Midtmarka nord* (dette basert på egen befaring og flyfoto). Her må vi også ta med at kartleggingen av *Midtmarka nord* i 2013 skjedde uavhengig av de aktuelle vegplanene, og at nøyaktigheten av området er oppgitt til *mindre god* (> 50 meter) i *Naturbase*.

I klagen fra NVH ble det poengtert at det også er kartlagt kystlynghei med høy lokalitetskvalitet lenger nord; i området kalt *Setrehaugen*, som da (og nå) fremkom av *Naturbase* – se kart nedenfor. Denne kartleggingen ble gjort *etter* at naturmangfoldrapporten fra 2018 ble laget, men før SFVLs klagebehandling i 2020/2021. Planlagt vegtrasé vil skjære gjennom denne lokaliteten med en distanse på omtrent 200 meter, samt *langs* lokaliteten med *ytterligere* omtrent 700 meter. Ut fra opplysningene i *Naturbase* er det svært sannsynlig at dette kystlynghei-området også tilfredsstiller kravene til utvalgt naturtype.

I tillegg til området *Setrehaugen* er det i *Naturbase* også vist en hel mosaikk av kystlyngheiområder nord og vest for området *Setrehaugen*. Dette er også områder som er kartlagt etter at naturmangfoldrapporten ble laget i 2018, men før SFVLs klagebehandling. Vedtatt vegtrasé vil gå gjennom omtrent 1,3 km av disse områdene med kystlynghei.



**Figur 2.** Områdenavn: *Setrehaugen*. Kystlynghei av høy kvalitet (kartlagt 24. september 2018). Også det store området med lilla omriss til høyre for *Setrehaugen* er kartlagt som kystlynghei av høy kvalitet (kartlagt 12. september 2018). Begge områder publisert på *Naturbase* 2. april 2019. Kartgrunnlag: *Naturbase*.



Den horisontale avgrensningen mot sør (som ikke følger endringer i vegetasjonen eller terrenget) viser at vegetasjonen sør for *Setrehaugen* ikke har vært naturtypekartlagt i det hele tatt. Befaring i området, og flyfoto, viser imidlertid at området sør for den horisontale avgrensningen er av samme type som innenfor det kartlagte kystlynghei-området.

I begynnelsen av juni 2021 var det en omfattende lyngbrann i området mellom Ågotnes og Fjæreide<sup>7</sup>. Et område på omtrent 4,2 kvadratkilometer brant da – noe man i dag ser tydelig av flyfoto. Kystlynghei er som kjent et kulturlandskap som er avhengig av skjøtsel, slik som brenning og husdyrbeiting. Deler av det området med kystlynghei som brant i 2021 bar før brannen preg av gjengroing (S. V. Haugum, pers. medd.), og brannen i fjor vil nå medføre at kystlyngheia i dette området forynges, noe som på sikt er positivt for kystlyngheia. Siri Vatsø Haugum, som er fagansvarlig for kystlynghei ved Lyngheisenteret på Lygra, skriver at «dette blir truleg flotte lyngheier dei neste åra».

Av figur 3 ser man store deler av området som brant i 2021, i tillegg til deler av den planlagte vegtraséen. Om man i *Naturbase* måler avstanden fra den søndre, horisontale avgrensningen av kystlynghei-lokaliteten *Setrehaugen* og sørøstover mot Fjæreidpollen (så langt sør som vi i felt har sett at det er kystlynghei), viser det seg at vegtraséen her går gjennom kystlynghei over en distanse på over 2 km. Dette er altså kystlynghei som *ikke* ligger inne i *Naturbase*. Dette er altså ikke nevnt noe sted i kunnskapsgrunnlaget knyttet til reguleringsplanen (dvs. naturmangfoldrapporten fra 2018) – selv om delrapport naturmiljø (Overvoll m.fl. 2008), som tidligere nevnt, altså slo fast at «det meste av planområdet består av fattig lynghei.»

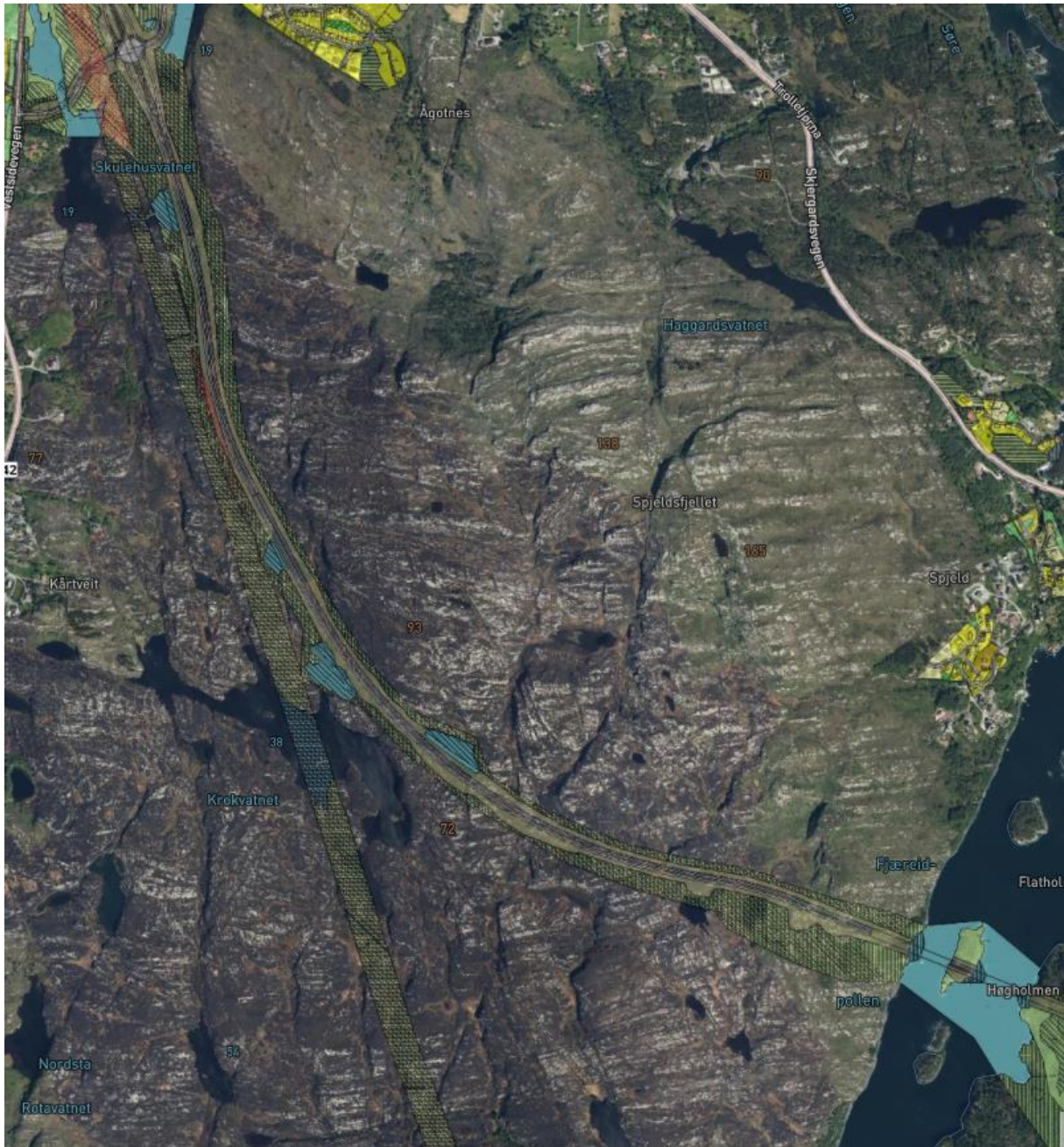
#### **Oppsummert om kystlynghei i planområdet**

I sum viser denne gjennomgangen av kunnskapsgrunnlaget at det er store områder med kystlynghei som *ikke* er en del av kunnskapsgrunnlaget – *trolig snakker vi her totalt om (minst) 4,5 km med kystlynghei som ikke er en del av kunnskapsgrunnlaget*; herunder omtrent 3,5 km mellom Ågotnes og Fjæreidepollen, og minst omtrent 1 km i tilknytning til lokaliteten *Midtmarka nord*. 4,5 km tilsvarer nærmere halvparten av den vedtatte fylkesvegens lengde. Tallet kan også fort være større enn 4,5 km, siden det er store deler av traséen som ikke har vært befart av oss eller naturtypekartlagt av profesjonelle naturkartleggere. Forholder vi oss strengt til det som er vist som kystlynghei i *Naturbase*, tilsvarer dette omtrent 2 km som ligger innenfor det aktuelle planområdet (omtrent 1,5 km sør for Ågotnes (sør til og med *Setrehaugen*) og omtrent 500 meter i *Midtmarka nord*. Men den reelle berørte utstrekningen av kystlynghei er altså helt åpenbart langt større (jf. befaring og flyfoto).

I sum må dette betegnes som en åpenbar mangel ved kunnskapsgrunnlaget, en mangel som SFVL ble gjort oppmerksom på av NVH gjennom klagen. SFVL ble da gjort særlig oppmerksom på lokaliteten *Setrehaugen*, men SFVL burde da i den forbindelse også selv ha sjekket *Naturbase*, og ville da ha sett at det også lå inne ytterligere berørte kystlyngheiområder (samt at utstrekningen av *Midtmarka nord* ikke stemmer med kunnskapsgrunnlaget).

---

<sup>7</sup> <https://www.nrk.no/vestland/slik-var-det-dramatiske-dognet--sja-bilete-og-kart-1.15523214>

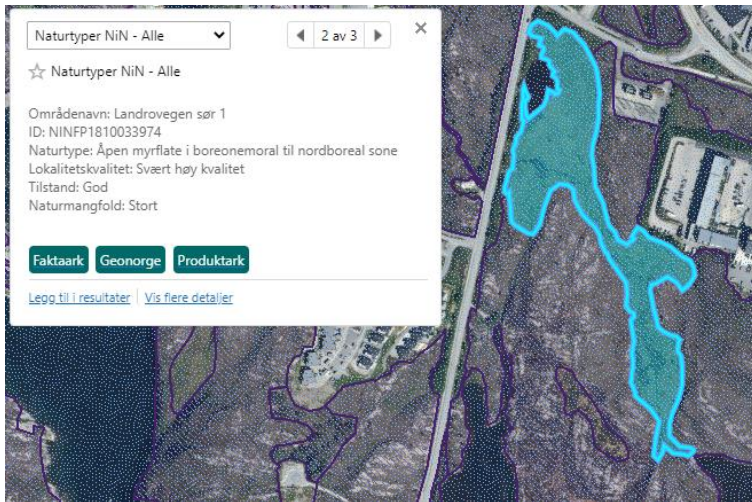


**Figur 3.** Vegtraséen går gjennom nærmere tre kilometer med brent kystlynghei fra sørøst (Fjæreidpollen) til nordvest (mot Ågotnes) i kartet ovenfor. At et så stort område med kystlynghei ikke har vært en del av kunnskapsgrunnlaget i forbindelse med reguleringsplanen, må anses som en klar mangel. Uten denne kunnskapen blir det ikke mulig å «klarlegge konsekvensene» eller «ta særskilte hensyn» til denne utvalgte naturtypen, slik NML § 53 krever. Kartgrunnlag: Kommunekart.com.

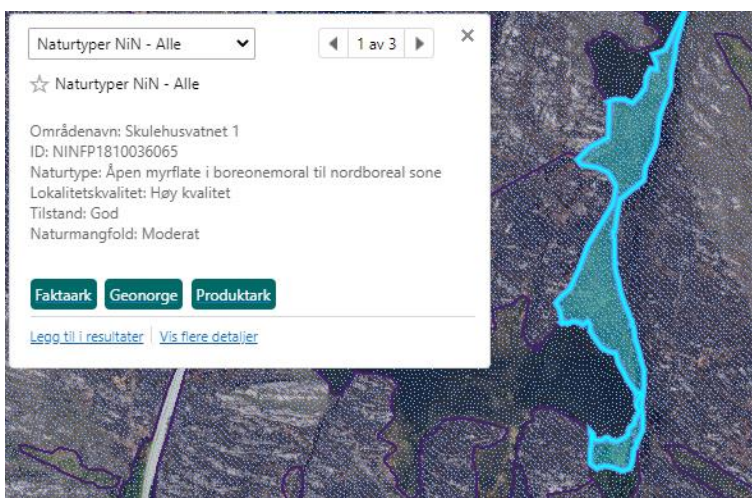
### Potensielt sterkt truede myrområder

Nord i det aktuelle planområdet går planlagt vegtrasé gjennom to områder av naturtypen *Åpen myrflate i boreonemoral til nordboreal sone*. Se kartutsnitt nedenfor. Denne naturtypen vil, ut fra undersøkelser som ikke er gjort i forbindelse med den aktuelle kartleggingen, kunne være røddlistet som *sterkt truet* eller som *nær truet* – avhengig av om det dreier seg om henholdsvis enkelte typer av kalkrik myr eller om det dreier seg som nedbørsmyr.

Disse to myrområdene er ikke del kunnskapsgrunnlaget som følger den aktuelle reguleringsplanen, noe som må betegnes som en klar mangel ved kunnskapsgrunnlaget. Her må vi ta med at denne informasjonen ikke var tilgjengelig på *Naturbase* da naturmangfoldrapporten ble utarbeidet. Dette kunnskapshullet i planprosessen forsterker bare inntrykket av at det ikke har vært en tilstrekkelig kunnskapsinnhenting – verken når det gjelder arter eller naturtyper – i forbindelse med den aktuelle plansaken.



**Figur 4.** Områdenavn: Landrovegen sør 1 (kartlagt 12. september 2018). Publisert på naturbase 2. april 2019. Den aktuelle vegtraséen vil gå gjennom hele denne lokaliteten fra sør til nord, dvs. en strekning på 500 meter. Kartgrunnlag: Naturbase.



**Figur 5.** Områdenavn: Skulehusvatnet 1 (kartlagt 24. september 2018). Publisert på Naturbase 2. april 2019. Den aktuelle vegtraséen vil gå gjennom lokaliteten over en distanse på omtrent 100 meter (i sør). Kartgrunnlag: Naturbase.

## Hubro (sterkt truet)

Hubro er kategorisert som *sterkt truet* på norsk rødliste for arter (2021). Arten bruker store områder, men er til tross for størrelsen ganske anonym, og ses sjelden; dette siden den er nattaktiv, og siden den i stor grad er var for menneskelig aktivitet og forstyrrelser. Av flere årsaker (både etterstrebelser og risiko for menneskelig forstyrrelser) velger mange ikke å registrere hubro (og til dels også flere andre ugler og rovfugler) i *Artsobservasjoner*.

Det er kjent at det er mange aktive hubroterritorier i Øygarden kommune, og Øygarden utgjør også ett av de seks nasjonale overvåkingsområdene for arten. I 2020 ble det registrert hubro i 13 av de 15 territoriene som overvåkes i Øygarden kommune<sup>8</sup>. For sammenligning er det i *Artsobservasjoner* kun lagt inn 9 observasjoner av arten for perioden 2000–2022 (kun registreringer lagt inn fra perioden 2010–2015), hvorav minst tre av disse ni observasjonene i «hubro-målestokk» ikke ligger langt fra det aktuelle planområdet – med den nærmeste observasjonen kun 1,1 km nord for selve planområdet. Se kart nedenfor som viser de fire aktuelle observasjonene.

Området som er utgullet på kartet nedenfor (figur 6) viser et område (Eide) der det planer om utvidelse av et næringsområde. Naturmangfoldrapporten for KU ifm. planforslaget<sup>9</sup> (planen er ikke vedtatt) viser at planområdet påvirker en art unntatt offentlighet (hubro); og rapporten konkluderer her med at området har svært stor verdi for arten, og at området blir sterkt forringet hvis tiltaket realiseres. Det aktuelle planområdet (Eide) ligger omtrent 1,4 km fra planlagt vegtrasé.

Hubro er en svært arealkrevende art som altså har blitt observert i nærheten av det aktuelle planområdet, og som i tillegg er var for menneskelige forstyrrelser, slik som anleggsarbeid og også vegtrafikk. Heggøy og Schimmings (2020) understreker «behovet for å unngå inngrep innenfor 1 km fra kjente reiområder»<sup>10</sup>. Heggøy og Schimmings (2020) referer også til undersøkelser fra Høg-Jæren og Agder der det er funnet at hubro har hatt et såkalt hjemmeområde (dvs. et dynamisk område som tilpasses hubroens behov) i hekkeperioden på 49,1 km<sup>2</sup>, og hele 106,2 km<sup>2</sup> utenom hekkeperioden – dette tilsvarer arealer på henholdsvis 7 x 7 km og 10 x 10 km.

Til tross for at Øygarden kommune i nasjonal sammenheng er et viktig område for hubro, til tross for at det foreligger tre observasjoner av arten i *Artsobservasjoner* ikke langt fra planområdet, og til tross for at omtrent hele det aktuelle planområdet representerer habitat som er egnet for hubro, kan vi ikke se at arten er nevnt verken i rapporten fra 2008 (Rådgivende biologer) eller i rapporten fra 2018 (Multiconsult). Etter vår mening representerer dette også en klar mangel ved kunnskapsgrunnlaget. Det er ikke sikkert at planområdet berører ett (eller flere) hubroterritorier eller hjemmeområder – men i alle tilfeller burde temaet vært en del av kunnskapsgrunnlaget som presenteres i rapportene. Hubro var for øvrig rødlistet som *sterkt truet* både i 2008<sup>11</sup> og 2018<sup>12</sup>, og er det også i den siste rødlista (2021).

---

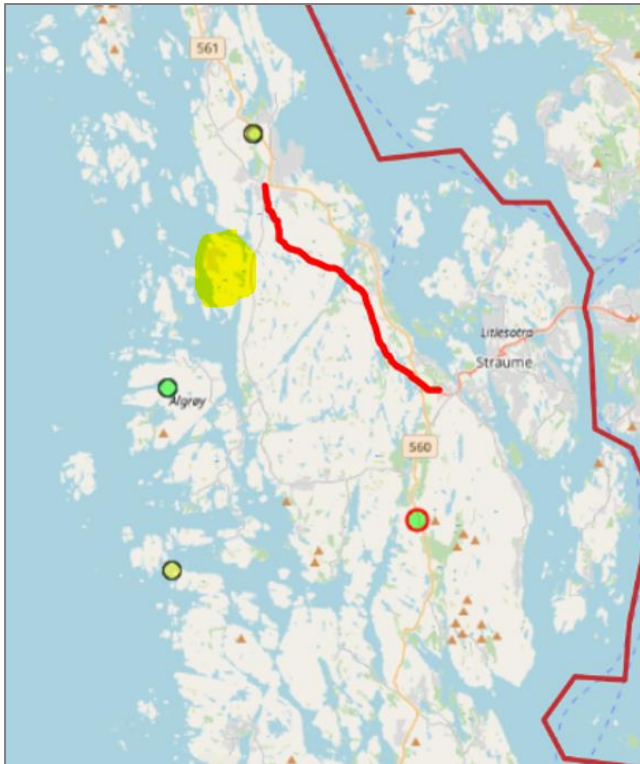
<sup>8</sup> [https://www.birdlife.no/innhold/bilder/2021/02/10/7798/nof-rapport\\_2020-09\\_intensiv.pdf](https://www.birdlife.no/innhold/bilder/2021/02/10/7798/nof-rapport_2020-09_intensiv.pdf)

<sup>9</sup> <https://www.arealplaner.no/4626/arealplaner/634>

<sup>10</sup> <https://prosjekt.statsforvalteren.no/siteassets/hubro/hubro-dokumenter/nof-rapport-2020-04-status-og-trusler-for-hubro-i-norge.pdf>

<sup>11</sup> [https://www.artsdatabanken.no/Files/17526/Norsk\\_r\\_dliste\\_2006](https://www.artsdatabanken.no/Files/17526/Norsk_r_dliste_2006)

<sup>12</sup> [https://www.artsdatabanken.no/Files/13973/Norsk\\_r\\_dliste\\_for\\_arter\\_2015\\_\(PDF\)](https://www.artsdatabanken.no/Files/13973/Norsk_r_dliste_for_arter_2015_(PDF))



**Figur 6.** Tre av observasjonene av hubro (sirkler) ligger relativt nært influensområdet til den planlagte vegen (tegnet omtrentlig inn med rødt). Det er ikke bare selve planområdet som vil påvirke eventuelle hubroer i området – hubro unngår i stor grad menneskelig støy, slik at influensområdet som vil kunne påvirke hubro vil være langt større enn selve planområdet – dette gjelder i særlig grad hvor de plasserer reiret hen. Gult område er planområde som er nevnt i teksten ovenfor, der SFVL har uttalt at det er hubro. Kartgrunnlag: Artsobservasjoner.no.

## Juridiske henvisninger og begrunnelser

I den foregående delen av klagen (*Konkrete mangler ved kunnskapsgrunnlaget*) viser vi til de mest åpenbare manglene ved kunnskapsgrunnlaget. I denne delen av klagen henviser vi til lovverket som regulerer bl.a. kunnskapsgrunnlaget, til andre uttalelser fra forvaltningen i tilsvarende saker – og til utdrag fra en relevant uttalelse fra Sivilombudet. På den måten mener vi å vise at manglene ved kunnskapsgrunnlaget bryter med gjeldende lovverk.

Et utilstrekkelig kunnskapsgrunnlag knyttet til natur og miljø gjør at tiltakshaver og beslutningstakere ikke er i stand til finne de beste løsningene for natur og miljø – noe som åpenbart bryter med formålene til plan- og bygningsloven (jf. § 1-1) og forskrift om konsekvensutredninger (jf. § 1), og også med naturmangfoldloven (§§ 8–10).

### Naturmangfoldloven

Naturmangfoldloven blir gjerne kalt *naturens forvaltningslov*, og ifølge NML § 7 skal prinsippene i §§ 8–12 legges grunn ved utøving av offentlig myndighet med konsekvenser for naturmangfoldet.

I NML § 8 står det følgende:

*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.*

I den aktuelle saken er det snakk om skade på et svært stort areal av naturmangfold av nasjonal verdi (bl.a. naturtypen kystlynghei). Dette gjør at det i denne saken må stilles særlig høye krav til kunnskapsgrunnlaget – og da mye høyere enn det kunnskapsgrunnlaget som ligger til grunn for vedtaket av reguleringsplanen.

I planbeskrivelsen (side 73–74) står det under «§ 8. Kunnskapsgrunnlaget»:

*Området er godt i skildra i KU som vart utarbeida i 2008. Føreliggjande notat om naturmangfold er ein oppdatering av informasjonen frå 2008. Kunnskapen vurderast som god nok for det meste av planområdet.*

Med tanke på det vi har vist av mangler knyttet til kunnskapsgrunnlaget tidligere i denne klagen, fremstår det åpenbart at det som her uttrykkes i planbeskrivelsen ikke stemmer med realitetene.

NML §§ 10 sier følgende:

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

Siden kunnskapsgrunnlaget er mangelfullt i den aktuelle saken, er det ikke mulig å oppfylle dette kravet i NML. I planbeskrivelsen (side 74) er verken kystlynghei eller myr nevnt under «§ 10. Samla belastning». Dette viser med tydelighet at kravet som ligger i NML § 10 ikke er oppfylt.

NML § 12 sier følgende:

*For å unngå eller begrense skader på naturmangfoldet skal det tas utgangspunkt i slike driftsmetoder og slik teknikk og lokalisering som, ut fra en samlet vurdering av tidligere, nåværende og fremtidig bruk av mangfoldet og økonomiske forhold, gir de beste samfunnsmessige resultater.*

I planbeskrivelsen (side 75) under «§ 12. Miljøforsvarlege teknikkar og driftsmetodar» står det bl.a. at «inngrep og arealbeslag må reduserast i områder som er viktige, til dømes ved naturbeitemarkane på Kolltveit, og mot kystlyngheia og rikmyra ved Morland». Kystlyngheia som det her refereres til er vist i figur 1 i denne klagen (høyre del av figuren). Når man for det aller meste mangler kunnskap om hvordan planen faktisk berører kystlynghei, blir det selvsagt også umulig å oppfylle kravet i NML § 12.

Under kapittelet om kystlynghei viste vi til NML § 53. Når kunnskapsgrunnlaget om kystlynghei som ligger til grunn for reguleringsplanen ikke stemmer overens med virkeligheten, blir det åpenbart også umulig å møte kravene i NML § 53, som altså gjelder utvalgte naturtyper.

I saksdokumentet for planvedtaket for ny fylkesveg Kolltveit–Ågotnes (datert 12. desember 2019) er det et eget avsnitt om naturmangfold (side 17–18). NML § 7 sier at vurdering gjort etter § 7, jf. §§ 8–12, skal fremgå av beslutningen. Siden en slik vurdering ikke er del av selve saksdokumentet, mener vi at dette også bryter med NML § 7. Etter vår mening holder det ikke at det er gjort vurderinger i planbeskrivelsen – den er det jo Multiconsult som har skrevet. Vurderingene etter NML § 7 skal gjøres av *beslutningstakerne*. Her ønsker vi å referere til et utdrag fra Sivilombudets uttalelse til

Kommunal- og moderniseringsdepartementets (KMD) godkjenning av en kommunedelplan på Karmøy i 2016<sup>13</sup> (vår understreking):

*Det daværende Miljøverndepartementet kom 6. oktober 2011 med en uttalelse om hvordan saker som omhandler plan- og bygningsloven og naturmangfoldloven skal behandles (publisert i Planjuss 1/2012 side 4). Her fremgår blant annet at «jo mer og verdifullt naturmangfold som berøres, desto grundigere må saken vurderes etter loven». Videre står det følgende om interesseavveiningen ved beslutninger etter plan- og bygningsloven:*

*«Alle planvedtak etter plan- og bygningsloven bygger på en interesseavveining. Hvilken vekt prinsippene i §§ 8-12 i naturmangfoldloven, sammen ved forvaltningsmålene i § 4 og § 5, blir tillagt i denne avveiningen, avhenger av hvilke naturmangfoldverdier som finnes, i hvilket omfang de vil bli berørt og av andre hensyn i saken. For å sikre mest mulig ensartet forvaltning i tråd med prinsippene, kreves det i § 7 i naturmangfoldloven at vurderingen og vektleggningen av prinsippene skal framgå av beslutningen. Det innebærer en plikt til å synliggjøre hvordan prinsippene er vurdert i den enkelte sak, i hvilken grad de er relevante, og hvilken vekt de er tillagt. Dersom planvedtaket berører naturtyper som er truet eller nær truet på Norsk rødliste for naturtyper 2011, verdifulle naturtyper Norge har et særlig ansvar for, truede eller nær truede arter på Norsk Rødliste for arter 2010 eller verdifulle arter Norge har et særlig ansvar for, skal prinsippene i §§ 8-12 tillegges større vekt.»*

*Kravet i naturmangfoldloven § 7 innebærer altså ikke bare at det skal fremgå at de aktuelle prinsippene er vurdert, men også hvilken vekt disse skal ha. Det fremgår av Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) side 378 at det vil «følge av alminnelige lovtolkningsprinsipper hvilken konkret betydning prinsippene vil ha i den enkelte sak».*

*Ombudsmannen er generelt varsom med å gå inn i forvaltningens vekting av saklige og relevante hensyn. I denne saken fremstår det imidlertid klart at det er nasjonale interesser knyttet til naturmangfoldet i planområdet. Det er blant annet sterkt og kritisk truede arter i plan- og influensområdet. Til tross for dette er det, slik vedtaket er formulert, ikke mulig å se hvordan disse hensynene er vurdert opp mot andre relevante hensyn.*

[...]

*Ombudsmannen finner på denne bakgrunn at det er begrunnet tvil om departementets manglende oppfylging av naturmangfoldloven § 7 kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold. Ombudsmannen ber om at departementet behandler saken på nytt. Ombudsmannen ber videre om å bli orientert om resultatet av departementets nye behandling.*

Det er også vår oppfatning at Øygarden kommune, som planmyndighet, ikke har gjort tilstrekkelige vurderinger i tråd med naturmangfoldloven § 7, jf. §§ 8–12, da de behandlet reguleringsplanen i 2019. Disse manglende vurderingene slår også lett tilbake på planmyndigheten selv når kunnskapsgrunnlaget som selve vedtaket er fattet på, er såpass mangelfullt og feilaktig som vi dokumenterer i denne klagen. Da blir det svært vanskelig for planmyndigheten å hevde at det mangelfulle kunnskapsgrunnlaget ikke kan ha virket bestemmende på planvedtakets innhold.

Ifølge Statsforvalteren i Oslo og Vikens presentasjon for kommunene om naturmangfoldlovens rettslige prinsipper (2021)<sup>14</sup> (se slide 26), skal selve beslutningen vise hvilke prinsipper i

<sup>13</sup> <https://www.sivilombudet.no/uttalelser/32600/>

<sup>14</sup> [PowerPoint-presentasjon \(statsforvalteren.no\)](#)

naturmangfoldloven §§ 8 til 12 som er relevante og *hvorfor* de er relevante, *hvordan* prinsippene er vurdert, og *hvilken betydning* prinsippene har fått for utfallet i saken. Og det presiseres at jo mer og verdifullt naturmangfold som berøres (slik som i den aktuelle saken), desto grundigere må disse prinsippene vurderes. Her er det også relevant at selve prosjektet er svært stort og kostbart, og følgelig med store ressurser tilgjengelig for kunnskapsinnhenting.

Vi ønsker også å henvise til et vedtak gjort av Fylkesmannen i Oslo og Akershus (datert 9. juli 2014), om en reguleringsplan i Berger-området i Nesodden kommune (se vedlegg). Selv om dette var et område med naturverdier av mindre kvalitativ betydning enn de verdiene det er tale om i vår sak, opphevet fylkesmannen her den aktuelle reguleringsplanen, da med henvisning til bl.a. følgende mangel ved reguleringsplanvedtaket (vår understreking):

*På bakgrunn av den innsendte dokumentasjon kan ikke Fylkesmannen se at kommunen i tilstrekkelig grad har synliggjort hvordan prinsippene i nml. §§ 8 - 12 er vurdert, i hvilken grad de er relevante og hvilken vekt de er tillagt. Fylkesmannen mener det er helt åpenbart at en ren henvisning til den naturfaglige rapporten ikke er tilstrekkelig. Kommunen må vurdere verdiene i området og hvordan inngrepet samlet sett vil påvirke det biologiske mangfoldet. Deretter må de se dette opp mot hva de kan gjøre for å begrense skaden på naturmangfoldet og vektlegge dette mot andre viktige samfunnsinteresser.*

Saken fra Berger-området har en del fellestrekk med klagesaken vår, og det er også flere andre formuleringer i dette «ugyldighetsvedtaket» vi også kunne trukket frem. Vi håper derfor at Sivilombudet tar seg tid til å lese hele vedtaket, som altså er vedlagt klagen vår.

Det neste vedtaket i samme sak (datert 4. januar 2016) er også relevant å sammenligne med (også vedlagt). Her fant Fylkesmannen i Oslo og Akershus at reguleringsplanen på ny var ugyldig siden Nesodden kommune ikke hadde foretatt en samlet vurdering etter naturmangfoldloven § 12 i forbindelse med vedtaket av reguleringsplanen. Fylkesmannen uttalte i den forbindelse bl.a. følgende (vår understreking):

*Spørsmålet er derfor om kommunen har foretatt en vurdering i samsvar med prinsippet i nml. § 12. Fylkesmannen må i klagesaken ta utgangspunkt i de beskrivelsene og vurderingene av alternativ lokalisering som fremgår av vedtaket. Dersom det ikke fremgår hvilke alternativer som er vurdert i saken, hva konsekvensene er for naturmangfoldet for disse alternativene samt om et slikt alternativ etter kommunens syn gir en like god eller tilnærmet like god samfunnsmessig løsning, vil saken fremstå som mangelfullt utredet.*

## Forskrift om konsekvensutredninger

I KU-forskriften § 28 står det følgende:

*Hvis det går lang tid fra gjennomført høring av konsekvensutredningen til tidspunkt for endelig vedtak, skal ansvarlig myndighet forvise seg om at oppdatert kunnskap legges til grunn for sluttbehandling av saken.*

I denne saken er KU fra 30. juni 2008, da som en del av arbeidet med kommunedelplanen. KU var altså godt over 11 år da reguleringsplanen ble vedtatt i desember 2019. Vi har i klagen vist at kunnskapsgrunnlaget knyttet til naturmangfold ikke i tilstrekkelig grad har blitt oppdatert før sluttbehandling av saken, og vi har også grunn til å tro at dette gjelder for andre tema som angitt i KU-forskriften § 21; slik som f.eks. økosystemtjenester, nasjonalt og internasjonalt fastsatte miljømål, friluftsliv, landskap, forurensning (herunder også klimagassutslipp), vannmiljø, og barn og unges oppvekstvilkår. Etter vår mening burde KUs alder, og det faktum at det kom en ny KU-forskrift – med



skjerpede krav – i 2017 – altså før reguleringsplanen ble vedtatt, tale for at en ny KU burde blitt utarbeidet i reguleringsplan-prosessen.

I KU-forskriften står det i § 17:

*Konsekvensutredningens innhold og omfang skal tilpasses den aktuelle planen, og være relevant for de beslutninger som skal tas.*

Følgende utdrag, hentet fra KMDs veileder til KU-forskriften (utgitt februar 2020), mener vi er med å tydeliggjøre at konsekvensutredningen, sammen med det øvrige kunnskapsgrunnlaget, ikke oppfyller kravene i KU-forskriften (våre understrekinger):

Konsekvensutredningen skal beskrive de elementene som kan bli påvirket av tiltaket, og vurdere hvorvidt tiltaket vil medføre vesentlige virkninger for miljø og samfunn. I KU-forskriften § 21 gis det en oversikt over de elementene (faktorene) eller tema som skal identifiseres og utredes der det er beslutningsrelevant.

[...]

Konsekvensutredningen for planer som er komplekse og har virkninger for mange temaer, bør være særlig grundige på temaer som blir vesentlig berørt. En plansak som i hovedsak har vesentlig negativ påvirkning på ett tema, eller noen få temaer, skal være grundig på dette/disse. Konsekvensutredningen vil følgelig være mindre omfangsrik enn planer med vesentlig påvirkning på flere temaer.

[...]

Utredningen må gjøre det klart på et overordnet nivå hvilke negative konsekvenser planen kan få. Det skal også redegjøres for om det er mulig, og i så fall hvordan, man på en akseptabel måte kan unngå de negative virkningene av tiltakene som planen tilrettelegger for. Dersom det ikke er mulig, skal ikke planen åpne for den foreslåtte arealbruken.

[...]

Ved siste revisjon av KU-forskriften ble det tatt inn en ny bestemmelse om oppdatert kunnskap (§ 28), og bestemmelsen om sluttbehandling av saken (§ 29) ble bygget noe ut. Begge endringene ble gjort på bakgrunn av nye bestemmelser i EIA-direktivet.

Bestemmelsen om oppdatert kunnskap er rettet mot situasjoner der det går lang tid fra gjennomført høring av konsekvensutredningen fram til tidspunkt for endelig vedtak. Dette vil antakelig særlig gjelde klagesaker og ved departementets behandling av innsigelser til kommunale planvedtak. I henhold til § 28 i forskriften skal vedtaksmyndigheten forvise seg om at oppdatert kunnskap legges til grunn for å behandle saken. Den nye bestemmelsen samsvarer med kravet som ligger i bl.a. naturmangfoldloven § 8.

[...]

Forslagsstiller har også ansvar for at konsulenter som benyttes til utredninger og eventuelle feltundersøkelser følger anerkjent metodikk, og at det utføres av personer med relevant fagkompetanse.

[...]

Dersom kommunen på en annen side ikke påser at et planforslag som er omfattet av forskriften, behandles i samsvar med kravene i forskriften, vil dette være en saksbehandlingsfeil

som kan gi grunnlag for å klage på selve planvedtaket. Også mangelfull utredning eller dokumentasjon jf. kravene i forskriften til konsekvensutredning, kan gi grunnlag for å klage på planvedtaket.

[...]

Mangler ved konsekvensutredninger kan, i tillegg til å være saksbehandlingsfeil som gir grunnlag for klage og innsigelse, være så alvorlige at saksbehandlingsfeilen kan føre til at planvedtaket må anses ugyldig. Kommunen kan i forbindelse med en klage, innsigelse eller på eget initiativ, oppheve planvedtaket og sette i gang arbeid med en ny planprosess som skal sikre at kravene til konsekvensutredning blir oppfylt.

Fylkesmannen vil også gjennom sin klagebehandling, eventuelt på eget initiativ gjennom en lovlighetskontroll, kunne oppheve planvedtaket og sende saken tilbake til kommunen. Kommunen må da vurdere om planprosessen skal starte opp igjen eller om planen skrinlegges.

## Forvaltningsloven og ugyldighet

Forvaltningsloven § 17 kommer også til anvendelse i saken, der det står at «forvaltningsorganet skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes.» Dette kan ikke sies å være tilfellet i denne saken – og her henviser vi igjen til de åpenbare manglene knyttet til kunnskapsgrunnlaget om naturmangfold.

Når det gjelder et vedtaks *gyldighet*, kommer forvaltningsloven § 41 til anvendelse. I den forbindelse er det også relevant å referere til Holth og Wings *Plan- og bygningsrett* (2. utgave), der de henviser til hva Høyesterett uttalte om ugyldighetsvurdering i Huseby-saken (jf. Rt. 2009 s. 661):

*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 nok så lite til [for at et vedtak er ugyldig].*

«Veien frem til ugyldighet» vil «kunne være kort når saksbehandlingsfeilen består av manglende eller mangelfull konsekvensutredning», ifølge Høyesterett i Huseby-saken. I NOU 2019:5, om ny forvaltningslov, henvises det i kapittel 33.2.2 til ulovfestede regler om ugyldighet (merk at forvaltningsloven § 41 gjelder *gyldighet*):

*Er det i stedet tale om feil ved saksbehandlingen, uttrykker man det gjerne slik at det må foreligge en «ikke helt fjerntliggende mulighet» for at feilen har virket inn på avgjørelsens innhold.*

Ved saksbehandlingsfeil knyttet til enkeltvedtak må man altså vise til en «ikke helt fjerntliggende mulighet» for at saksbehandlingsfeilen har virket inn på avgjørelsens innhold – avgjørelsens innhold kan f.eks. være tilpasning av tiltaket slik at det gjør mindre skade på naturmangfold av stor verdi. Sett hen til Huseby-dommen *skal ikke terskelen for å si at vedtaket er ugyldig være særlig høy når det er snakk om en mangelfull konsekvensutredning* – eller som i vårt tilfelle et mangelfullt kunnskapsgrunnlag.

Vi mener at det i vår sak er liten tvil om at det mangelfulle kunnskapsgrunnlaget kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold; det er i hvert fall «en ikke helt fjerntliggende mulighet for dette». Da tatt i betraktning at nasjonale naturverdier (kystlynghei, hubro og potensielt sterkt truet myr) ikke, eller i liten grad, er del av kunnskapsgrunnlaget.

Når det gjelder oppdatert kunnskapsgrunnlag er det også et poeng at det aktuelle vegprosjektet ligger langt frem i tid, om det i det hele tatt blir realisert<sup>15</sup>. Det er mange faktorer som spiller inn på fremdriften av prosjektet, men foreløpig er det ingenting som tyder på igangsetting de nærmeste årene. Dette faktum gjør også sitt til at det aktuelle kunnskapsgrunnlaget vil være enda mindre oppdatert når prosjektet eventuelt igangsettes.

## Kommentarer til Statsforvalteren i Vestland (SFVL) sin klagebehandling

SFVL skriver på side 6 i sitt vedtak av 27. mai 2021 følgende:

*Vi er enig i kommunens vurdering av at tidligere utredninger, supplert av notat om naturmangfold og ytre miljøplan gir et tilstrekkelig godt kunnskapsgrunnlag om konsekvensene av planen og om hvilke tiltak som kan gjøres for å redusere og avbøte ulemper som følge av planen.*

Videre skriver SFVL om kystlynghei (side 6):

*Naturtypen kystlynghei er nevnt i flere klager, og var ikke særskilt omtalt i tidligere konsekvensutredning. Naturtypen er nå beskrevet i notatet om naturmangfold, og i miljøplanen punkt 3.7.1.*

Dette skriver SFVL til tross for at de i klagen fra NVH er gjort oppmerksom på at kunnskapsgrunnlaget (jf. naturmangfoldrapporten) knyttet til den sterkt truede og utvalgte naturtypen kystlynghei ikke samsvarer med et oppdatert kunnskapsgrunnlag (jamfør naturtypens utbredelse vist i *Naturbase*). NVH poengterte tydelig følgende i sin klage:

*Naturvernforbundet Hordaland kan ikke se at det er gjort tilstrekkelige vurderinger av tiltakets virkninger på utvalgte naturtyper.*

NVH refererte også til Fylkesmannen i Møre og Romsdal sine merknader til reguleringsplan for E39 Lønset–Hjelset<sup>16</sup>, som tydelig viser hvilke merknader SFVL burde ha kommet med til den aktuelle reguleringsplanen hvis kunnskapsgrunnlaget skulle blitt tilstrekkelig opplysende (se side 2–3 i merknadsskjemaet).

SFVL avslutter klagevedtaket med følgende to avsnitt (vår understreking):

*Kommunen har generelt stor frihet til å vurdere arealbruken, og det skal svært mye til for at kommunens konkrete vurderinger blir overprøvd i plansaker som ikke utløser innsigelse. Ut fra det som er nevnt over, vurderer Statsforvalteren det slik at planen har vært gjenstand for en demokratisk prosess, der sektormyndigheter og berørte parter har fått anledning til å medvirke. Vi kan ikke se at kommunen i planprosessen har brutt saksbehandlingsreglene eller andre regler i plan- og bygningsloven.*

*Statsforvalteren har med dette vurdert sakens faktiske og rettslige sider. Vi har kommet til at kommunen har vurdert saken forsvarlig etter gjeldende regelverk, og vi kan heller ikke se at kommunen har lagt vekt på usaklige eller utenforliggende hensyn. Vi har heller ikke*

---

<sup>15</sup> <https://www.bt.no/nyheter/lokalt/i/nWeR6a/fylket-vil-ha-ny-veitrase-til-to-milliarder-foer-etablering-av-containerhavn-paa-aagotnes>

<sup>16</sup> <https://www.planportal.molde.kommune.no/planvedtak-detaljregulering-for-e39-lonset-hjelset.6052831-265798.html> Se «Merknadsbehandling».

*merknader til det planfaglige skjønnet som kommunen har utøvd i saken. Klagen har dermed ikke ført fram, og vedtaket stadfestes.*

Dette er i stor grad standardformuleringer som vi ser går igjen når SFVL behandler denne type klagesaker. Det paradoksale med en slik klagebehandling – som gjelder selve *kunnskapsgrunnlaget* – er særlig følgende formulering: «Det skal svært mye til for at kommunens konkrete vurderinger blir overprøvde i plansaker som ikke utløser innsigelse.» Ett sentral poeng her er jo nettopp at kunnskapsgrunnlaget har vært så dårlig at det aldri har vært noe grunnlag for innsigelse. Hadde saken vært godt nok opplyst – særlig når det gjelder kystlynghei og kanskje også når det gjelder den truede myrtypen – er det all grunn til å tro at SFVL hadde varslet innsigelse i saken. Noe av problemet her er trolig at det er en annen avdeling hos SFVL som behandler klager enn de som vurderer innsigelser basert på naturverdier. SFVL sin praksis i klagesaker medfører følgende: Har en plansak først «unngått» innsigelse, vil det altså være umulig å få stoppet den med henvisning til et sviktende kunnskapsgrunnlag – samme hvor svakt kunnskapsgrunnlaget har vært når planen ble lagt ut på høring.

Et annet paradoks er at kommunens konkrete vurderinger jo ikke fremkommer før selve vedtaket er fattet – det er jo nettopp i forbindelse med selve vedtaket at man ser hvordan kommunen har forholdt seg til de overordnede forvaltningsprinsippene i naturmangfoldloven § 7, jf. §§ 8–12, og hvilke vurderinger de (ikke) har gjort.

Man kan med fordel spørre seg hvilke mangler ved kunnskapsgrunnlaget som egentlig skal påvises for at SFVL skal ta klager som gjelder kunnskapsgrunnlaget til følge; når det ikke engang holder å vise til at kunnskapsgrunnlaget som gjelder en *sterkt truet og utvalgt* naturtype er svært mangelfullt.

På samme måte som Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD) har et ansvar for å påse at kunnskapsgrunnlaget er tilstrekkelig opplyst i innsigelsessaker (jf. bl.a. den nevnte Karmøysaken), mener vi at Statsforvalteren har det samme ansvaret i klagesaker – i de tilfeller der klagen gjelder manglende kunnskapsgrunnlag.

Det er hevet over enhver tvil at kommunens frihet til å vurdere arealbruken er begrenset av de krav som bl.a. ligger i KU-forskriften, naturmangfoldloven og forvaltningsloven. Det er også åpenbart at det ikke kan være slik at det kun er innsigelser som kan medføre reguleringsplaners ugyldighet. Hvis klager kommer med vektige argumenter, har klageorganet en plikt til å foreta en *reell vurdering* av påstandene som er fremsatt i klagen. Vi kan ikke se at det har vært foretatt en reell og faglig vurdering gjennom den klagebehandlingen som SFVL har foretatt i denne saken.

Vi mener nå at vi tydelig har dokumentert at Øygarden kommune har brutt saksbehandlingsreglene ved å vedta en plan med et svært mangelfullt kunnskapsgrunnlag – og at kommunen dermed heller ikke har vurdert saken forsvarlig etter gjeldende regelverk. Vi mener også at vi har dokumentert at vilkåret om ugyldighet er oppfylt med god margin, og at reguleringsplanen derfor må kjennes ugyldig.

## Liste over vedlegg

Vedlegg 1. Klagevedtak fra SFVL. Datert 27. mai 2021.

Vedlegg 2. Klage fra Naturvernforbundet Hordaland. Datert 5. mai 2020.

Vedlegg 3. Saksframlegg og vedtak av reguleringsplan Kolltveit Ågotnes. Vedtak gjort 12. desember 2019.

Vedlegg 4. Planbeskrivelse for reguleringsplan Kolltveit Ågotnes. Datert 18. november 2019.

Vedlegg 5. Naturmangfoldrapport 2018. Datert 20. mars 2018.

Vedlegg 6. Delrapport naturmiljø KU 2008. Datert 12. april 2008.

Vedlegg 7. Fylkesmannen i Oslo og Akershus. Vedtak 1 i Berger-saken. Datert 9. juli 2014.

Vedlegg 8. Fylkesmannen i Oslo og Akershus. Vedtak 2 i Berger-saken. Datert 4. januar 2016.

Vedlegg 9. Dokument med bilder. Datert 26. mai 2022.

Vennlig hilsen,

**Forum for Natur og Friluftsliv (FNF) Hordaland**

v/ koordinator Gunvar Mikkelsen

Forum for Natur og Friluftsliv Hordaland er et samarbeidsforum for natur- og friluftsansjoner i Hordaland, som arbeider for å ta vare på natur- og friluftsansjone i fylket. Per i dag er det elleve ansjoner tilsluttet FNF Hordaland: Bergen og Hordaland Turlag (DNT), Naturvernforbundet Hordaland, Norges Jeger- og Fiskerforbund Hordaland, Bergen og Omland Friluftsråd, BirdLife Norge avd. Hordaland, Hordaland fylkeskystlag, Norsk Botanisk Forening Vestlandsavdelingen, Syklistenes Landsforening Bergen og omegn, Voss Utferdslag (DNT), Voss Kajakklubb og Hordaland krins av Norges Speiderforbund. Sammen representerer ansjonene rundt 40 000 medlemmer i fylket.