



KOMMUNAL- OG DISTRIKTSDEPARTEMENTET

Postboks 8112 DEP
0032 OSLO

Deres referanse

Vår referanse
2020/6752-498 (ELFTRO)

Dato
23.01.2026

Omgjøringsbegjæring - klagesak om områderegulering for Viken Park. Nasjonal arealplan-ID 3107 1199

Kommunen viser til Statsforvalterens vedtak av 1. oktober 2025, hvor Statsforvalteren opphever kommunens vedtak om områderegulering for Viken Park av 12. desember 2024, se vedlegg 43. Kommunen ba Statsforvalteren vurdere omgjøring av vedtaket, se vedlegg 44. Statsforvalteren har ikke funnet grunnlag for å omgjøre sitt eget vedtak, se vedlegg 65.

Kommunal- og distriktsdepartementet har, som overordnet forvaltningsorgan, adgang til å omgjøre et vedtak truffet av statsforvalteren, forutsatt at vilkårene for omgjøring i fvl. § 35 er oppfylt.

Kommunen ber derfor Kommunal- og distriktsdepartementet om å vurdere gyldigheten av statsforvalterens vedtak av 1. oktober 2025. Bakgrunnen for omgjøringsbegjæringen er at kommunen anser at statsforvalterens vedtak er basert på en rekke feil, og at det ikke var grunnlag for å oppheve kommunens planvedtak.

Av hensyn til at planen for Viken Park er svært viktig, med stor samfunnsmessig betydning og stort engasjement, ber vi om at henvendelsen vår prioriteres. Vi ber om en bekreftelse på at begjæringen er mottatt, og en anslått behandlingstid.

Vi har lagt ved dokumenter fra klagesaken og fra den opprinnelige omgjøringsbegjæringen. Dersom dere ønsker flere dokumenter tilsendt ber vi dere om å ta kontakt, så sender vi fortløpende. Se vedlagte saksomslag i vedlegg 68 for liste over journalposter i saken.

I teksten brukes «Tofteberg» og «Viken Park» som benevnelser på samme område. Til orientering er Tofteberg navnet på det geografiske området, mens «Viken Park» er betegnelsen på områdereguleringen som er lokalisert på Tofteberg.

Hovedpunkter

Feil i faktum i vedtaket

Først vil kommunen bemerke at Statsforvalteren synes å legge til grunn at planen er en privat reguleringsplan fremmet av en privat aktør. Det er imidlertid snakk om en kommunal områdeplan utarbeidet i samarbeid med en privat part, i henhold til inngått avtale.

Byggesak og geomatikk

Postadresse: Postboks 1405, 1602 FREDRIKSTAD
Webadresse: www.fredrikstad.kommune.no
Org.nr: 940 039 541 Bank:

Besøksadresse: Nygaardsgt. 16, 1606 Fredrikstad
E-postadresse: postmottak@fredrikstad.kommune.no
Telefon: 69 30 60 00

Videre framstår det som ubegrunnet når det i vedtaket hevdes at det ikke foreligger noen forklaring på hvorfor kun Tofteberg er vurdert i områdereguleringsprosessen. Det er grundig redegjort for dette i flere saksdokumenter. Blant annet framgår det tydelig av saksframlegget ved behandlingen av klagen (vedlegg 63), at kommunen ikke har mandat til å vurdere området opp mot andre potensielle næringsområder i regionen. Statsforvalterens vedtak innebærer i praksis en tilsidesettelse av fylkesplanens føringer for regional næringsutvikling. Hensikten med regional planlegging er nettopp å vurdere egnethet av lokalisering gjennom overordnet styring.

Det er også feilaktig å hevde at det ikke er gjennomført konsekvensutredninger på overordnet nivå. Slike utredninger er utført på kommuneplannivå, og kommunen har aktivt løftet spørsmålet om alternative lokaliseringer og utredningskrav overfor både Statsforvalteren og fylkeskommunen. Området har vært avsatt som framtidig næringsområde i to påfølgende kommuneplanperioder.

Det følger av forskrift om konsekvensutredninger § 19 at det skal utredes for «relevante og realistiske alternativer». Dersom det ikke er noen aktuelle/relevante og realistiske alternativer, foreligger det ingen plikt til å redegjøre for alternative plasseringer. Dette synet finner støtte i Sivilombudets avgjørelse SOM-2022-1343 (Toftøya-saken):

«Systemet legger altså opp til at man i konsekvensutredningen skal utrede alternativer til forslaget, også når det gjelder «lokalisering», altså plassering av virksomheten. Det er imidlertid bare de «relevante og realistiske» alternativene som skal utredes nærmere. Det må derfor gjøres en vurdering av om det finnes «relevante og realistiske» alternativer til plasseringen.»

Forståelsen støttes videre av Kommunal- og distriktsdepartementet, som i en uttalelse fra 29. august 2022 behandlet Sivilombudets avgjørelse SOM-2022-1343 i Toftøya-saken i form av en tolkningsuttalelse (se vedlegg 61). Tolkningsuttalelsen gjaldt spørsmål om vurdering av alternative lokaliteter ved planlegging av Toft næringsområde. På side 1-2 behandler departementet spørsmål om det er tilstrekkelig at kommunen, før planprosessen, har valgt ut et område som er egnet til formålet, og som kommunen ønsker å benytte til slik virksomhet. Departementet uttaler følgende (våre understrekninger):

"I veileder til konsekvensutredninger for kommuneplanens arealdel (T-1493), skriver departementet følgende på side 12: «Planprogrammet skal beskrive hvordan relevante og realistiske alternativer vil bli behandlet i planarbeidet. I hvilken grad det foreligger relevante og realistiske alternativer i det enkelte planarbeid, vil være et spørsmål om skjønn.» Videre vises det til at «alternativer» både må forstås som alternative strategier og alternative utbyggingsforslag. På side 13 står det videre at: «Når det gjelder behandling av alternativer til konkrete utbyggingsforslag, skal planprogrammet inneholde et krav om at der det foreligger relevante og realistiske alternativer, skal disse utredes på lik linje med det opprinnelige forslaget.» Departementet mener etter dette at det er tilstrekkelig at kommunen, i arbeidet med kommuneplanens arealdel, skjønnsmessig vurderer at det ikke foreligger relevante og realistiske alternativer, for eksempel basert på en forutgående vurdering av muligheter og behov."

Departementet uttaler videre på side 5 at de forventer «ikke at kommunene gjennomfører en full konsekvensutredning av alle alternativer som kan være aktuelle, og viser til at «planleggingen skal bygge på økonomiske og andre ressursmessige forutsetninger for gjennomføring og ikke være mer omfattende enn nødvendig», jamfør plan- og bygningsloven § 3-1 tredje ledd.»

Det er altså et krav om en beskrivelse av alternativene som har vært vurdert, men ikke utredet nærmere, i tillegg til utredning av de relevante og realistiske alternativene, dersom slike finnes. Vi går nærmere inn på sammenligningene med Toftøya-saken i eget punkt nedenfor.

Samlet sett gir dette inntrykk av at Statsforvalterens avgjørelse er fattet uten tilstrekkelig gjennomgang av saksdokumentene og uten nødvendig kjennskap til sakens historikk. Vi ber derfor Kommunal- og distriktsdepartementet om å gå gjennom saken, og å vurdere disse forholdene på en tilstrekkelig måte.

Feil i saksbehandlingen

Etter kommunens vurdering foreligger det flere alvorlige saksbehandlingsfeil som tilsier at saken bør tas opp til ny behandling. Det er avgjørende at klageinstansen sikrer en forsvarlig og lovlig behandling i tråd med gjeldende regelverk. Spesielt viktig er dette når vedtaket innebærer en opphevelse av en kommunal områderegulering med betydelige samfunnsmessige og økonomiske konsekvenser.

Vi kan ikke se at Statsforvalterens vedtak oppfyller kravene til forsvarlig begrunnelse etter forvaltningsloven §§ 24 og 25. Begrunnelsen framstår som særlig mangelfull når det gjelder vurderingen av innvirkningsvilkåret – altså hvorfor den påståtte feilen skal ha hatt betydning for beliggenheten til Viken Park, og beslutningen om å unnlate realitetsbehandling av de øvrige klagepunktene. Vi kan ikke se at Statsforvalteren har vist til faktiske forhold, vurderinger eller rettslige momenter som underbygger hvorfor et usikkert utfall ved ny behandling skulle gjøre realitetsbehandling lite hensiktsmessig. Som nevnt finnes det ikke alternative lokaliseringer, og da er vårt syn at en «usikkerhet» om dette ikke kan begrunne at øvrige klagepunkter ikke behandles. I praksis vil en slik begrunnelse innebære at klagebehandlingen kan skyves på i ubestemt tid.

Det oppleves som lite tilfredsstillende at Statsforvalteren i denne saken har brukt over 23 uker på å fatte vedtak – omtrent fire ganger lenger enn den normale fristen som gjelder når klagen er gitt oppsettende virkning – og samtidig unnlatt å realitetsbehandle samtlige av de øvrige klagepunktene. Samlet sett gir dette inntrykk av en prosess som har vært lite tilfredsstillende og forsvarlig.

Underveis ble forsinkelsen begrunnet med at saken var kompleks og omfattet mange klagegrunner. Dette står imidlertid i klar kontrast til vedtakets innhold, som i realiteten forenkler saksbehandlingen og kun behandler ett tema.

Den manglende begrunnelsen for ikke å realitetsbehandle de øvrige klagepunktene forsterkes av at Statsforvalteren i sitt vedtak viser til at «kommunen synes å legge til grunn at det ikke finnes alternativer som er tilstrekkelig realistiske til at de må utredes», men samtidig konkluderer med at det «er vanskelig å ta stilling til om dette faktum er korrekt». Dersom Statsforvalteren selv finner det «umulig å ta stilling til» et sentralt faktum i saken, tilsier prinsippene for forsvarlig saksbehandling og utredningsplikten at Statsforvalteren må innhente tilleggsopplysninger før vedtak treffes.

Til tross for dette har Statsforvalteren verken etterspurt dokumentasjon eller foretatt nærmere undersøkelser hos Fredrikstad kommune om hvilke vurderinger som faktisk er gjennomført i forbindelse med vurderingen av alternative lokasjoner, selv om det er dette som er begrunnelsen for å kjenne vedtaket ugyldig.

Det er dermed grunn til å stille spørsmål ved om klageinstansens saksbehandling er i tråd med god forvaltningsskikk, særlig når det gjelder kravet til forsvarlig opplysning av saken. I stedet for å oppheve vedtaket, kunne kommunen ha redegjort ytterligere for hvorfor kun ett område ble utredet i områdereguleringen, og samtidig vist klageinstansen til relevante deler

av saksdokumentene som omhandler dette. Dette er informasjon som også kunne vært vurdert i dialog med Statsforvalterens egen planavdeling, særlig ettersom Statsforvalteren selv er representert i regionalt planforum, hvor spørsmålet om alternativutredning ble løftet av kommunen under høringen av planprogrammet.

Oppsummert anser kommunen at vedtakets innhold og begrunnelse framstår som uklart. Det framgår at det er feil ved kommunens begrunnelse, men klagernes argumenter blir ikke vurdert nærmere. Det vises kun generelt til behovet for å utrede alternative plasseringer for det regionale næringsområdet. Denne begrunnelsen framstår som mangelfull og lite tilfredsstillende.

Det er også bekymringsfullt at klageinstansens behandling synes å avvike fra kravene i forvaltningsloven. Det tas ikke stilling til spørsmålet om rettslig klageinteresse, til tross for at dette er en plikt etter forvaltningsloven § 34. Kommunen avviste to av klagene på grunn av manglende rettslig klageinteresse. Avvisningsvedtaket ble påklaget, og klagesaken ble sendt til Statsforvalteren i februar 2025. Kommunen har fremdeles ikke mottatt endelig avgjørelse fra Statsforvalteren, til tross for at saken nå har vært til behandling betydelig lenger enn saksbehandlingsfristen.

Avslutningsvis bemerkes det at klageinstansens vurdering av det som angis som en saksbehandlingsfeil ved fylkesplanen, og som kommunen skal korrigere i lokal plansak, mangler både rettslig og faktisk forankring. Vurderingen fremstår som ubegrunnet og lite etterprøvbart.

Feil lovforståelse

Statsforvalteren synes å legge til grunn at eventuelle mangler ved tilblivelsen av fylkesplanen medfører at kommunen har plikt til å utrede flere alternativer for lokalisering av et regionalt næringsområde. Til støtte for dette vises det i stor grad til en uttalelse fra Sivilombudet, som etter kommunens vurdering ikke har direkte overføringsverdi til den aktuelle saken. Den refererte uttalelsen førte ikke til opphevelse av planvedtak, verken kommuneplanen eller reguleringsplanen, og omhandlet heller ikke et regionalt næringsområde. Den gjaldt en konkret kommuneplansak der flere alternativer ble vurdert, men hvor kun ett ble konsekvensutredet. Det ble ikke krevd ny behandling eller ny konsekvensutredning i den saken.

Videre synes Statsforvalteren å legge til grunn at man i en klagesak kan sette til side et regionalt planvedtak, til tross for at fylkesplanen ble stadfestet av ansvarlig departement for seks år siden. En slik forståelse av regelverket skaper betydelig usikkerhet for kommunal planlegging, og kan få vidtrekkende konsekvenser. Dersom dette legges til grunn, vil det kunne medføre krav om opphevelse og ny konsekvensutredning for en rekke planer som er igangsatt på bakgrunn av regionale planprosesser.

Etter kommunens vurdering er klageinstansens behandling i strid med forvaltningsloven § 34, da det ikke kommer frem at alle sider av saken er vurdert. Det synes også som om klageinstansen går inn i en annen sak, nemlig fylkesplanen, uten nærmere drøftelse eller henvisning til hjemmel. Den rettskilden som avgjørelsen bygger på, nemlig uttalelsen fra Sivilombudet, gjelder en lokal plan med et helt annet faktum.

Etter kommunens syn mangler klageinstansens vedtak hjemmel i lov, og det er ikke rettslig grunnlag for å tillegge påståtte saksbehandlingsfeil i en seks år gammel fylkesplan avgjørende vekt. Vurderingen av disse feilene synes også å bryte med etablert rettspraksis knyttet til forvaltningsloven § 41, og begrunnelsen for å konstatere ugyldighet framstår som mangelfull.

Oppsummering av hovedpunktene

Samlet sett mener kommunen at vedtaket lider av vesentlige feil og mangler, både faktiske, rettslige og saksbehandlingsmessige, og må anses som ugyldig. Det bes derfor om at saken tas opp til ny og reell behandling. Samtidig må spørsmålet om avvisning av klager på grunn av manglende rettslig klageinteresse, vurderes i tråd med gjeldende regelverk.

I det følgende vil vi gå nærmere inn på historikken i saksbehandlingen, og kommunens synspunkter opp mot Statsforvalterens vedtak.

Vedtaket vurdert med bakgrunn i Statsforvalterens involvering og uttalelser i planprosessen

Statsforvalteren (daværende Fylkesmannen i Østfold) var høringsinstans i fylkesplanprosessen. Der uttalte de i 2018 at de ikke ville motsette seg Tofteberg som nytt næringsareal, under forutsetning av at det tidligere avsatte regionale næringsområdet på Årum ble tatt ut av fylkesplanen og tilbakeført til LNF-formål i kommuneplanens arealdel.

Videre uttalte de seg til høringen av kommuneplanens arealdel i 2019. I uttalelsen framkommer det at Tofteberg blant annet skulle erstatte næringsarealene som var lagt på dyrka mark ved Årum og Moum. Det ble i uttalelsen gitt aksept for at byggeområdet ble lagt inn så stort som foreslått, for å gi handlingsrom til å finne gode løsninger i senere planlegging.

Oppstart av arbeidet med områdereguleringen for Viken Park ble kunngjort 14. desember 2020. Samtidig ble forslag til planprogram lagt ut på høring og offentlig ettersyn. Høringsfristen var 1. februar 2021.

I varslingsfasen ble planarbeidet og forslag til planprogram tatt opp i regionalt planforum 13. januar 2021. Her var alle relevante regionale myndigheter representert, herunder Statsforvalteren. I møtet ba kommunen blant annet om tilbakemeldinger på planprogrammet, om det var andre alternativer som burde utredes, og om utredningstemaene var tilfredsstillende. Forslaget til planprogram inneholdt på dette tidspunktet ett utredningsalternativ i tillegg til 0-alternativet. I møtet kom det ingen signaler om at planprogrammet også burde utrede alternative lokaliseringer, eller en nærmere begrunnelse for hvorfor slike alternativer ikke var inkludert. Se referat fra møtet i vedlegg 54.

I Statsforvalterens uttalelse (datert 28. januar 2021, se vedlegg 55) ved varsel om oppstart av planarbeid og høring av planprogram, ble det fokusert på utredningsalternativene i planprogrammet. Statsforvalteren påpekte da at det burde utredes flere alternativer innenfor planområdet:

«Det foreslås kun utredet ett alternativ (i tillegg til 0-alternativet). Vi ber forslagsstiller og kommunen vurdere om to ulike alternativer, med for eksempel dybdeuttak/terrengdybder kunne vært relevant å vurdere opp mot hverandre. To slike alternativer kan få ulike virkninger på landskap, bygningshøyder/utnyttelse, grunnvann, forurensning, ressursutnyttelse, transport (pga. massevolum) osv.»

Utredningsalternativer som tema var altså i fokus og vurdert av Statsforvalteren, men det nevnes ingen ting om at det burde utredes andre lokaliseringalternativer, eller at man burde begrunne hvorfor slike alternativer ikke var inkludert i planprogrammet. Statsforvalterens innspill ble ellers etterkommet ved at det ble innarbeidet enda et utredningsalternativ for utvikling av planområdet i planprogrammet.

11. mai 2022 ble utkast til konsekvensutredning og utredning av ulike fagområder forelagt regionalt planforum for drøfting og innspill. Statsforvalteren var representert i møtet. Det kom ingen innspill som gjelder utredning av andre lokaliseringalternativer (se referat i vedlegg 56).

Forslag til områderegulering for Viken Park ble lagt ut på høring og offentlig ettersyn 21. desember 2023. I høringsperioden ble planforslaget med konsekvensutredning igjen forelagt regionalt planforum, i møte 30. januar 2024 (se vedlegg 57). Statsforvalteren var representert i møtet. Det kom ingen innspill som gjelder utredningsalternativene i konsekvensutredningen.

I Statsforvalterens uttalelse (datert 26. februar 2024, se vedlegg 58) ved høring og offentlig ettersyn av planforslaget, var utredningsalternativene i konsekvensutredningene heller ikke tema. Imidlertid uttrykte man blant annet:

«Vi har i vår vurdering lagt vekt på at planforslaget legger til rette for viktig næringsvirksomhet i regionen og at næringsområdet på Tofteberg er et alternativ til tidligere planlagte næringsarealer på dyrka jord ved Moum og Årum.»

Statsforvalteren hadde for øvrig en rekke kommentarer og faglige råd til planforslaget, men fremmet ingen innsigelser.

Før planforslaget ble fremmet for sluttbehandling stilte kommunen spørsmål til Østfold fylkeskommune for å få bekreftet at konsekvensene knyttet til planområdet var tilstrekkelig utredet i forbindelse med utarbeidelsen av fylkesplanen som ble vedtatt i 2018. Østfold fylkeskommune ga følgende svar i e-post datert 9. oktober 2024 (vedlegg 60):

«[...] [F]ylkeskommunens vurdering er at man har gjennomført konsekvensutredning på regionalt nivå som oppfyller lov- og forskriftskrav til en regional plan (fylkesplanen).»

Fylkeskommunen viste også til departementets brev til fylkeskommunen datert 6. desember 2019 der fylkesplanen godkjennes:

«I medhold av plan- og bygningsloven § 8-4 andre ledd, godkjenner Kommunal- og moderniseringsdepartementet Fylkesplan for Østfold, "Østfold mot 2050", slik planen er vedtatt av Østfold fylkeskommune 21. juni 2018.»

Plan- og bygningsloven § 5-4 fjerde ledd har følgende ordlyd:

«Dersom planforslaget er i strid med bestemmelser i loven, forskrift, statlig planretningslinje, statlig eller regional planbestemmelse, eller overordnet plan, kan det fremmes innsigelse».

Videre i femte ledd:

«Innsigelse skal fremmes så tidlig som mulig og senest innen den frist som er fastsatt for høringen av planforslaget. Innsigelse skal begrunnes. Innsigelse fra statlig og regionalt organ skal være begrunnet i vedtatte nasjonale eller regionale mål, rammer og retningslinjer.»

Statsforvalteren opphever nå bystyrets vedtak på grunn av manglende begrunnelse for hvorfor alternative lokaliseringer ikke er utredet og/eller fordi alternative lokaliseringer ikke er utredet. I en klagebehandling etter vedtak av planen tillegges altså dette forholdet så stor vekt at vedtaket av den grunn kjennes ugyldig. Sett hen til lovens § 5-4, og vanlig praksis ved utarbeidelse av planer, er dette påfallende all den tid dette temaet aldri ble tatt opp eller kommentert fra Statsforvalterens side gjennom den svært omfattende planprosessen.

Vi viser også til tolkningsuttalelsen fra Kommunal- og distriktsdepartementet, hvor det framgår at vurderingen av om det foreligger relevante og realistiske alternativer foregår på

bakgrunn av de innspill og merknader som gis i planoppstarts- og høringsfasen. Når ingen statlige eller regionale myndigheter har fremmet innsigelser eller merknader knyttet til lokaliseringen eller manglende vurdering av alternative plasseringer, har forslagsstiller hatt en berettiget forventning om at planarbeidet og planprosessen oppfylte lovens krav. Vi viser i denne forbindelse til departementets tolkningsuttalelse side 3 (våre understrekninger):

«Departementet legger til grunn at spørsmål om realistiske og relevante alternativer til lokalisering, normalt hører hjemme i utarbeidelsen av kommuneplanens arealdel, som vist til ovenfor. På detaljreguleringsnivå vil alternativvurderinger derimot som oftest dreie seg om alternativ til plassering (innenfor planområdet), omfang, utforming og teknologi med sikte på å redusere ulemper av en foreslått utbygging, jamfør Kommunal- og distriktsdepartementets lovkommentar til plandelen av plan- og bygningsloven side 46. Hva som er relevante og realistiske alternativer, beror på planmyndighetens skjønnsmessige vurdering. Denne vurderingen skjer blant annet i lys av uttalelsene fra berørte myndigheter og interessenter ved høring av planprogrammet for kommuneplanen. Vurderingen av alternativer beror også på hvilke innspill til nye utbyggingsområder kommunen har mottatt i forbindelse med planoppstart, og som kommunen i planprosessen kan vurdere opp mot hverandre, og opp mot eventuelle forslag kommunen selv tar initiativ til å utrede.»

Nærmere om utredningene som er gjort

Egnethetsanalyse for Tofteberg

Fredrikstad kommune utarbeidet i 2015 en egnethetsanalyse av Tofteberg, som et faglig beslutningsgrunnlag for vurderingen av mulige nye næringsområder i kommunen (se vedlegg 46). Analysen inneholder en grundig vurdering av områdets egnethet for vern sammenlignet med egnethet for utbygging. Den baserer seg på registreringer av naturgrunnlag, landskap, rødlistearter, kulturminner, bosetting og eksisterende infrastruktur.

Analysen identifiserte et reelt behov for nye næringsarealer i Fredrikstad. Det redegjøres for at kommunen har begrenset tilgang på nytt næringsareal, ettersom de eksisterende næringsområdene – Øra, Dikeveien, Valle, Torp, Torp Bruk og Moum – enten var fullt utnyttet eller lite egnet for videre utvikling på grunn av grunnforhold, nærheten til boligområder og manglende utbyggingskapasitet.

Analysen viser videre at Årum, selv om det var avsatt som framtidig næringsområde, ligger på dyrka mark og at videre utbygging der ville innebære betydelige inngrep i høykvalitets jordbruksarealer. Det har vært, og er, et «strengt fokus på jordvern» og et politisk «ønske om å veksle inn bolig- og næringsområder som ligger på dyrka mark med skogkledde områder og i områder med fjellgrunn». Området Årum hadde derfor fortetningsmuligheter, men begrenset utvidelsesareal. På denne bakgrunn egnet området seg bedre til videreutvikling av eksisterende virksomheter enn til å dekke det regionale behovet for et nytt og større næringsområde i kommunen som også tålte tyngre industri.

I kontrast til disse områdene ble Tofteberg vurdert som et velegnet utviklingsområde for næringsformål. Området består hovedsakelig av skogkledd fjellterreng og teigelandskap med begrenset bebyggelse, samtidig som det har nærhet til hovedveinettet (tidligere rv. 111 og fv. 532, i dag henholdsvis rv. 22 og fv. 107) og vurderes å ha tilfredsstillende tilgang til teknisk infrastruktur og energiforsyning. Avstanden til boligområder og friluftsområder ble vurdert som tilstrekkelig til å unngå vesentlige nabokonflikter.

Analysen konkluderer i kapittel 3 med at Tofteberg fremstår som det mest egnede området for framtidig næringsutvikling, se side 16. Vurderingen bygger på en samlet avveining av miljømessige, samfunnsmessige og tekniske hensyn, og inneholder en klar prioritering av delområder ut fra egnethet og mulighet for trinnvis utbygging. Det framgår at eventuelle

mindre konflikter kan håndteres gjennom planlegging og avbøtende tiltak, og at området totalt sett oppfyller kravene til en regionalt tilpasset lokalisering av næringsformål.

Egnethetsanalysen gir en samlet og grundig vurdering av hvor det er best å plassere nye næringsområder i kommunen. Etter en grundig og åpen prosess ble Tofteberg valgt, basert på et reelt behov. Dette er i tråd med praksis fra Kommunal- og distriktsdepartementet, som har slått fast at det er i samsvar med KU-forskriften å basere vurderingen på om det finnes andre områder i kommunen som faktisk kan muliggjøre tilsvarende tiltak. I tolkningsuttalelsen på side 6 uttaler departementet blant annet følgende (våre understrekninger):

«Departementet kan ikke se hvordan en slik siling av alternative lokaliteter skulle være i strid med utredningssystemet i plan- og bygningsloven eller konsekvensutredningsforskriften, herunder med konsekvensutredningsforskriften § 19 siste ledd. Det er vanlig, og etter departementets syn uproblematisk, at en næringsaktør tar initiativ til at et område settes av i kommuneplanens arealdel med tanke på å etablere en konkret type virksomhet i området. Dette henger sammen med at planleggingen bør være basert på et reelt behov.»

Egnethetsanalysen ble senere fulgt opp i fylkesplanen for Østfold 2018, der Tofteberg ble tatt inn som nytt regionalt næringsområde, mens området Årum og deler av området Moum ble tatt ut av hensyn til blant annet jordvern. Vi viser i denne forbindelse til klagevedtaket side 6, hvor Statsforvalteren viser til at kommunen og forslagsstiller (tiltakshaver) har forklart hvorfor området Årum og deler av området Moum ble tatt ut som næringsarealer (vår understrekning):

«Når det gjelder kravene til å utrede alternativer er det kommunedirektørens oppfatning at beskrivelsen av historikken rundt tilblivelsen av planer på overordnet nivå i klagene mangler kontekst. Det vises til at man har tatt ut andre næringsarealer på fylkesplan- og kommuneplannivå av hensyn til blant annet jordvern, og at det ble laget en egnethetsanalyse av kommunen i forkant av at arealet ble pekt ut som et regionalt viktig næringsområde. Det vises her til beskrivelsen av dette gitt i kommentarene til klagen fra advokatfirmaet Thommessen på vegne av Viken Park AS (vedlegg 33 side 7 til side 12).»

Til tross for at Statsforvalteren har vist til denne begrunnelsen fra kommunen og tiltakshaver, med denne eksplisitte henvisningen til både jordvernhensynet og egnethetsanalysen som begrunnelse for at Årum og Moum ble tatt ut som næringsarealer på fylkesplan- og kommuneplannivå, anfører Statsforvalteren videre på side 7 (våre understrekninger):

«Det vil ikke være tilstrekkelig å vise til at Tofteberg ble tatt inn som næringsområde samtidig som at to andre områder ble tatt ut. Det er selvfølgelig mulig at dette skjedde ut fra en vurdering om at Årum og Moum ble vurdert som ikke realistiske alternativer. Vi er imidlertid uenig i at det ligger i sakens natur at det derfor ble foretatt en konkret alternativvurdering som førte til at bare Tofteberg var et realistisk alternativ. Det synes uansett ikke å være gitt noen forklaring for hvorfor Årum og Moum ikke ble ansett som relevante.»

Denne vurderingen er selvmotsigende og feil. Statsforvalteren gjengir selv forklaringen – at Årum og Moum ble tatt ut av hensyn til blant annet jordvern – men konkluderer likevel med at det «ikke synes å være gitt noen forklaring» på dette. Egnethetsanalysen gir en grundig og dokumentert begrunnelse for valget, hvor nettopp jordvernhensynet, grunnforholdene og nærhet til boligområder ble tillagt vekt. Fylkesplanen for Østfold 2018 bygger på disse vurderingene, og viser at området Årum og deler av området Moum ble erstattet av Tofteberg etter en konkret og dokumentert alternativvurdering. Når Statsforvalteren likevel hevder at ingen forklaring er gitt, innebærer det en feilaktig beskrivelse av planmaterialet.

Etter vårt syn gir egnethetsanalysen en tydelig og etterprøvbar redegjørelse for hvorfor alternative lokaliseringer som Årum og deler av Moum ikke ble ansett egnet som et nytt og større næringsområde i kommunen, og hvorfor Tofteberg ble vurdert som det mest egnede alternativet. Kommunens analyse og fylkeskommunens påfølgende prioritering utgjør dermed en samlet og dokumentert vurdering av alternativene til lokalisering for regional næringsutvikling, hvor Tofteberg ble valgt ut etter en systematisk og etterprøvbar prosess.

Analyse og strategi – næringsområder i Østfold

På oppdrag fra Østfold fylkeskommune utarbeidet Rambøll i 2017 rapportene «Fase 1 – Regionale næringsområder i Østfold» og «Fase 2 – Strategi for utvikling av regionale næringsområder», se vedlegg 48-49. Arbeidet ble gjennomført som et ledd i fylkeskommunens kunnskapsgrunnlag for revisjonen av fylkesplanen for Østfold 2018, og hadde som formål å vurdere status, potensial og behov for nye næringsarealer i hele fylket.

Konkret foretok Rambøll en faglig vurdering og kartlegging av strukturen og bestemmelsene for samtlige av de 13 regionale næringsområdene og de fire avlastningsområdene for handel i fylket. Hvert område ble vurdert etter objektive kriterier som utnyttelse, tilgjengelighet, transportmessig beliggenhet, miljø- og jordverninteresser, samt potensialet for videre utvikling. På bakgrunn av denne vurderingen ble det vurdert om strukturen og bestemmelsene for regionale næringsområder og avlastningsområder for handel i fylkesplanen burde endres. Analysene vurderte både eksisterende og mulige nye næringslokaliseringer, og identifiserte hvilke områder som fremstod som relevante og realistiske for framtidig næringsutvikling. For Nedre Glomma-regionen ble særlig følgende lokaliseringer vurdert:

- Omberg/Valle (Fredrikstad): Et stort, ubebyggt areal med potensial knyttet til Borg havn og jernbaneforbindelsen. Utviklingen ble imidlertid vurdert som sterkt avhengig av større og uavklarte infrastrukturprosjekter, og dermed usikker på kort og mellomlang sikt.
- Årum (Fredrikstad): Et eksisterende næringsområde med visse fortettningsmuligheter, men begrenset utvidelsesareal. Området ble vurdert som egnet for videreutvikling av eksisterende virksomheter, men ikke som nytt regionalt tyngdepunkt.
- Transformasjon av eksisterende bynære næringsområder (Fredrikstad/Sarpsborg): Det ble fremhevet at slike områder kunne bidra til byutvikling og frigjøring av arealer for mer arealeffektive virksomheter, men at de ikke var egnet til å dekke behovet for store, sammenhengende næringsarealer for arealkrevende virksomheter.

På bakgrunn av blant annet disse vurderingene ble det konkludert med at det i Nedre Glomma-regionen var behov for ett nytt regionalt næringsområde som kunne avlaste eksisterende næringsområder og ivareta regionens behov for større og mer fleksible arealer som også tålte tyngre industri. Analysene la også til grunn en strategisk tilnærming der Østfold fylke burde satse på færre, men større og bedre lokaliserte næringsområder, med høy kvalitet, god tilgjengelighet og tydelig regional funksjon.

Analysene av næringsområdene i Østfold resulterte dermed i en klar regional anbefaling om å prioritere Tofteberg som nytt regionalt næringsområde – Tofteberg ble anbefalt som det mest hensiktsmessige alternativet. Anbefalingen ble begrunnet i områdets størrelse, tilgjengelighet og beliggenhet i tilknytning til E6 og hovedtransportårer, samt fravær av større miljø- og jordvernkonflikter. Tofteberg ble vurdert som det alternativet som best kunne ivareta både lokale og regionale behov, og som hadde størst mulighet til å realiseres på både kort og mellomlang sikt.

Analysene av næringsområdene i Østfold og egnethetsanalysen fra 2015 utgjorde en viktig del av det faglige grunnlaget for den nye fylkesplanen for Østfold. I samråd med Fredrikstad

kommune ble Tofteberg avsatt til næringsområde i fylkesplanen av 2018, mens området Årum og deler av området Moum ikke ble videreført som næringsområder (det vil si at Årum og deler av Moum ble «vekslet» inn med Tofteberg). Dette framgår blant annet av høringsuttalelse fra Fredrikstad kommune datert 23. mars 2018. Følgelig ble det samme området på Tofteberg, som anbefalt i egnethetsanalysen fra 2015, inntatt i fylkesplanen fra 2018, betegnet som område 3-NA. Det ble dermed gjort større og vesentlige omprioriteringer av næringsareal i fylkesplanen da Tofteberg kom inn i 2018. Disse endringene viser nettopp at det ble gjort konkrete alternativvurderinger, da Tofteberg ble valgt som et nytt og prioritert næringsområde, og hvor andre næringsarealer (Årum, samt del av Moum) samtidig ble tatt ut.

Sammenfatning av alternativvurderingene

Kravet i forskriften er altså å vurdere om det finnes *relevante og realistiske* alternative lokaliseringer, og å redegjøre for innholdet i vurderingene og begrunnelsen for valg av lokalisering.

Vedtakelsen av fylkesplanen fra 2018, kommuneplanene fra 2020 og 2023, og områdereguleringen, viser at det ikke finnes relevante og realistiske tomtealternativer for den aktuelle utbyggingen på Tofteberg. I henhold til plan- og bygningsloven § 11-6 er kommuneplanens arealdel bindende for tiltak eller utvidelse av eksisterende tiltak, jf. lovens § 1-6. Valg av andre lokaliseringer ville dermed nødvendigvis være i strid med kommuneplanens arealdel, og føre til innsigelser hvis de ble lagt til grunn for en reguleringsplan.

Området er valgt på grunn av dets særegne nærhet til eksisterende infrastruktur, og er strategisk plassert for å fremme grønn industri og bærekraftig utvikling i tråd med både lokale og nasjonale målsettinger.

Vårt syn er at både Fredrikstad kommune og Østfold fylkeskommune hadde et tilstrekkelig grunnlag for å konkludere om lokaliseringen for det regionale næringsområdet under vedtakelsen av fylkesplanen, kommuneplanene og områdereguleringen. Ytterligere vedlegg som belyser fylkeskommunens utredninger er vedlegg 45, 50-53 og 59.

Videre mener vi at de nevnte analysene dokumenterer hvilke alternativer som ble vurdert, hvorfor det ikke var andre relevante og realistiske alternativer for beliggenheten til det regionale næringsområdet, hvordan vurderingene ble gjennomført, og hvorfor Tofteberg er det eneste realistiske alternativet.

Vår oppfatning er at planmaterialet tilfredsstiller kravet til å redegjøre for hvilke alternative lokaliseringer som er vurdert og til å begrunne valg av endelig beliggenhet, slik det kreves etter forskriften § 19 annet ledd. Dette er også i tråd med Kommunal- og distriktsdepartementets praksis.

Sammenligningen med Toftøya-saken

Statsforvalteren har i vedtaket vist til Sivilombudets uttalelse i SOM-2022-1343 (Toftøya-saken) som sammenligningsgrunnlag for hvilket nivå av begrunnelse og dokumentasjon som kreves i saken om Viken Park etter KU-forskriften § 19 annet ledd.

I Toftøya-saken uttalte Sivilombudet at kravene til begrunnelse og grundighet øker med tiltakets omfang og konsekvenser. Den konkrete planens karakter og plannivå avgjør dermed hvilken begrunnelse og hvilket utredningsnivå som kreves. Det er imidlertid flere forhold som tilsier at parallellen mellom Toftøya-saken og Viken Park-prosjektet ikke er treffende.

For det første gjaldt Toftøya-saken en reguleringsplan for et stort oppdrettsanlegg med et høyt konfliktnivå, uten at det forelå vurderinger i overordnede og eksisterende planer.

Sivilombudet kritiserte at det ikke var dokumentert hvilke alternative lokaliseringer som var vurdert, hvilke kriterier som ble brukt, eller hvorfor øvrige alternativer ble ansett som urealistiske. Dette er ikke tilfellet for Viken Park-prosjektet. Her foreligger det et sammenhengende og etterprøvbart planfaglig grunnlag som består av fylkesplanen for Østfold av 2018, med blant annet tilhørende egnethetsanalyse av Tofteberg (2015) og Rambølls fase 1- og 2-analyser av næringsområder i Østfold (2017). Disse dokumentene utgjør en helhetlig vurdering av samtlige regionale næringsområder i Østfold. På bakgrunn av faglige kriterier, som jordvern, miljø, infrastruktur og gjennomførbarhet, ble Tofteberg pekt ut som det eneste relevante og realistiske alternativet.

For det andre skiller sakene seg også når det gjelder planhierarkiet og graden av overordnet forankring. Toftøya-saken gjaldt en reguleringsplan som ble utarbeidet delvis parallelt med kommuneplanens arealdel, uten at vurdering av alternative lokaliseringer var foretatt på noe plannivå, verken fylkesplan, kommuneplan eller reguleringsplan. Viken Park gjelder derimot et regionalt viktig næringsområde, som bygger på et etablert planhierarki. Lokaliseringen av Tofteberg er analysert, vurdert og forankret i flere demokratiske planprosesser. Viken Park har en planfaglig legitimitet og politisk forankring over tid, noe som manglet i Toftøya-saken.

Til sist vil vi påpeke at Toftøya-saken *ikke* førte til opphevelse av planvedtaket, til tross for kritikken og de anførte manglene. Samlet sett mener Fredrikstad kommune at det ikke er grunnlag for at Statsforvalteren benytter Toftøya-saken som et sammenlignbart tilfelle for å oppheve Viken Park-planen.

Den prinsipielle betydningen av vedtaket med hensyn til kommunal planlegging og planhierarkiet

Kommuneplanens arealdel er bindende for arealbruken, jf. plan- og bygningsloven § 11-6. Tiltak må ikke være i strid med arealformålene som framgår av kommuneplanens arealdel. Statsforvalterens vedtak utfordrer hele grunnlaget for kommunal planbehandling, og vi er bekymret for at det medfører at:

- det i reguleringsprosesser og ved vurdering av gyldighet av et planvedtak ikke nødvendigvis kan legges avgjørende vekt på at et reguleringsplanforslag er i samsvar med kommuneplanens arealdel og fylkesplanen
- det skal utredes alternativer som nødvendigvis må være i strid med kommuneplanens arealdel, og som dermed åpenbart ville medført innsigelser hvis de ble lagt til grunn for en regulering
- alternativer for lokalisering av regionale tiltak som har virkninger utover kommunens eget geografiske område skal vurderes i en lokal reguleringsplan
- vedtak fattet av fylkestinget og departementet kan settes til side ved vurdering av vedtak av en kommunal reguleringsplan
- regionale og statlige fagmyndigheter, gjennom hele sin deltakelse i planprosessen og på tross av lovens krav til forutsigbarhet, kan unnlate å nevne planfaglige forhold som etter sluttbehandlingen av planen, i klagesaken, likevel tillegges så stor vekt at et planvedtak oppheves

Etter kommunens syn gir dette noen helt grunnleggende og uante utfordringer for kommunal arealplanlegging. Dersom enhver reguleringsplan med konsekvensutredningsplikt skal inkludere alternative lokaliseringer eller revurdering av overordnede planer, gir det et uforutsigbart, uhåndterbart og lite hensiktsmessig plansystem.

Dette planområdet har vært nedfelt i fylkesplanen siden 2018, og i kommuneplanens arealdel i to planperioder. I Statsforvalterens drøfting og begrunnelse for vedtaket om å oppheve planen siteres ulike kilder der det blant annet anføres følgende fra Sivilombudet:

«Det er lagt til grunn i forarbeidene til plan- og bygningsloven at vurdering av alternativ lokalisering av virksomheter/utbyggingsformål normalt hører hjemme på «oversiktsplannivå», altså i kommuneplan, se Ot.prp.nr.47 (2003–2004) punkt 4.2.1.»

Videre:

«På reguleringsplannivå vil det derimot som regel være mer naturlig å vurdere alternativer til «utforming av tiltaket eller tilpasning av tiltaket til omgivelsene». Dersom det fremmes en reguleringsplan for et tiltak i samsvar med kommuneplan, vil det derfor «normalt ikke være relevant å stille krav til vurdering av alternativ lokalisering».

Det er nettopp denne forståelse og praksis som legges til grunn ved utarbeidelse og saksbehandling av reguleringsplaner i kommunal forvaltning. Lokaliseringsspørsmålet utredes ikke i reguleringsplanarbeidet når planen, som i dette tilfellet, er i samsvar med overordnede planer. Begrunnelsen er dermed åpenbar og slik den framgår av områdereguleringen for Viken Park og kommunens klagebehandling: Lokaliseringen er vedtatt i fylkesplanen som er godkjent av departementet, og i kommuneplanens arealdel der området har vært innarbeidet i to planperioder.

Virkningen av mulig saksbehandlingsfeil

Et brudd på kravet til konsekvensutredning av alternative lokaliseringer vil bli ansett som en saksbehandlingsfeil. Virkningen av slike feil reguleres av forvaltningsloven § 41 og den ulovfestede ugyldighetslæren.

For det første er det et krav til innvirkning for at et vedtak kan kjennes ugyldig. Det følger av forvaltningsloven § 41 at et vedtak, til tross for saksbehandlingsfeil, likevel er gyldig når det er grunn til å regne med at feilen ikke kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold. Det må kunne påvises en konkret og reell mulighet for at feilen kan ha påvirket vedtakets innhold.

For det andre må det foretas en samlet vurdering av blant annet feilens art og omfang, hvorvidt ugyldighet er til gunst eller skade for parten, hvor lang tid som har gått, og om parten selv er å bebreide for feilen.

Vurderingen skal være om det forelå en reell mulighet for at bystyret ville ha truffet en annen beslutning om lokaliseringen av Viken Park dersom plangrunnlaget, herunder fylkesplanen, i større grad hadde redegjort for de alternative plasseringene som faktisk ble vurdert. Kommunen kan ikke se at Statsforvalteren har vurdert dette spørsmålet konkret. I stedet synes vurderingen å være foretatt på et generelt nivå, hvor det drøftes om det i det hele tatt kan tenkes at noe i områdereguleringen kunne blitt endret dersom redegjørelsen for alternative lokaliseringer hadde vært mer omfattende. På side 11 i Statsforvalterens vedtak framkommer vurderingen, og etter vår forståelse er det ingen holdepunkter for at Statsforvalteren har lagt til grunn riktig vurderingstema for innvirkningsvilkåret. Statsforvalteren nøyer seg med å si at det er vanskelig å vite om det finnes realistiske alternativer til lokaliseringen. En slik konstatering av usikkerhet er imidlertid ikke det samme som å påvise en reell og ikke helt fjerntliggende mulighet for et annet utfall, slik det framgår av rettspraksis (se blant annet *Ambassade-dommen* – Rt. 2009 s. 661).

For det tredje har Statsforvalteren lagt lista for lavt når det gjelder hva som regnes som innvirkning. I praksis har de lagt til grunn at mangler i redegjørelsen for alternative lokaliseringer automatisk gjør vedtaket ugyldig. I vedtaket viser Statsforvalteren til *Ambassade-dommen* og HR-2017-2247, og siterer blant annet:

«Det kan heller ikke oppstilles en alminnelig presumsjon om dette. Samtidig skal det 'gjennomgående nokså lite til' der feilen har ledet til mangelfullt eller uriktig avgjørelsesgrunnlag på et punkt av betydning for vedtaket, eller der feilen på annen måte innebærer en tilsidesettelse av grunnleggende fordringer til forsvarlig behandling.»

Det er riktig at Høyesterett har sagt dette når det faktisk er snakk om brudd på grunnleggende krav til forsvarlig behandling. Vi mener ikke det er tilfelle her, selv om man skulle mene at redegjørelsen for alternative lokaliseringer kunne vært mer utfyllende.

Statsforvalteren overser også at Høyesterett presiserer at det ikke finnes noen automatisk regel om at mangelfull konsekvensutredning har hatt betydning. Tvert imot sier Ambassade-dommen at en slik regel ville gi «ugrunnet stor vektning av form fremfor innhold». Statsforvalterens konklusjon står derfor i direkte motstrid til gjeldende rett og Høyesteretts uttalelser.

For det fjerde bygger Statsforvalteren vurderingen av innvirkning på samme resonnement som begrunner at det foreligger en feil. De mener at manglende redegjørelse gjør det «umulig å ta stilling» til om det fantes realistiske alternativer, og konkluderer dermed med at feilen må ha hatt innvirkning. Dette blir en sirkelargumentasjon: fordi redegjørelsen anses mangelfull, antar man automatisk at innvirkningsvilkåret er oppfylt. En slik tilnærming kan ikke erstatte en konkret og selvstendig vurdering av innvirkningsvilkåret.

For det femte er det bemerkelsesverdig at Statsforvalteren ikke kommenterer resultatet i Ambassade-dommen og HR-2017-2247, som er relevante her. Høyesterett konkluderte i begge saker med at innvirkningsvilkåret ikke var oppfylt, selv om det forelå saksbehandlingsfeil. I Ambassade-dommen ble det slått fast at manglende utredning av alternative plasseringer ikke gjorde vedtaket ugyldig, fordi det ikke var sannsynlig at en annen lokalisering ville blitt valgt. Det samme gjelder her: selv om man skulle mene at redegjørelsen for alternativer kunne vært mer utfyllende, er det klart at dette ikke ville endret beliggenheten for Viken Park. Statsforvalteren har ikke vist til ett eneste konkret forhold som tilsier at bystyret i 2024 ville valgt annerledes, og det finnes ingen indikasjoner på at en mer formell redegjørelse ville endret resultatet. I den lange klageprosessen har det heller ikke kommet frem nye opplysninger om alternative beliggenheter utover det som ble vurdert i fylkesplanen fra 2018.

På denne bakgrunn mener vi at Statsforvalteren ikke har gjort en forsvarlig vurdering av innvirkningsvilkåret. Det er verken pekt på konkrete momenter som kunne ha endret bystyrets beslutning, eller tatt hensyn til plangrunnlaget som tydelig peker på Tofteberg. Vurderingen blir dermed en abstrakt spekulasjon, basert på feil tolkning av rettspraksis og en sirkelargumentasjon som ikke oppfyller kravene i forvaltningsloven § 41.

Vi vil til slutt også påpeke følgende: Selv om man skulle komme til at det er gjort en saksbehandlingsfeil ved at det ikke foreligger en tilstrekkelig redegjørelse av alternative lokaliseringer i plangrunnlaget til områdereguleringen, kan feilen uansett ikke anses som alvorlig. Statsforvalteren har ikke vist til noen konkrete fakta eller rettsregler som tyder på at den påståtte feilen kunne ha endret resultatet. Planarbeidet har tydelig dokumentert behovet for nye næringsarealer i Fredrikstad. Egnethetsanalysen og vurderingene av næringsområder i Østfold viser at flere alternativer ble vurdert. Disse analysene forklarer hvilke områder som ble sett på, og hvorfor de ikke var aktuelle: enten var de fullt utnyttet eller lite egnet på grunn av grunnforhold, nærhet til boliger eller manglende utbyggingskapasitet.

Den regionale analysen anbefalte klart Tofteberg som nytt næringsområde. Begrunnelsen var områdets størrelse, gode tilgjengelighet til E6 og hovedtransportårer, samt fravær av store miljø- og jordvernkonflikter. Tofteberg ble vurdert som det alternativet som best kunne

dekke både lokale og regionale behov, og som hadde størst mulighet for rask realisering. Spørsmålet om lokalisering er derfor grundig behandlet i flere planprosesser – fylkesplanen (2018), kommuneplanen (2020 og 2023) og områdereguleringen for Tofteberg. Alle viser at det ikke finnes andre realistiske alternativer. Tofteberg fremstår fortsatt som det eneste gjennomførbare valget for et regionalt næringsområde.

Når det ikke finnes reelle alternativer, kan manglende utdyping i plangrunnlaget ikke regnes som en alvorlig feil. En formell redegjørelse for alternativer som ikke eksisterer ville ikke ha endret beliggenheten til Viken Park.

Det bemerkes også at den nye fylkesplanen for Østfold (med tre regionale delplaner), som var på høring våren 2025, viderefører Tofteberg som regionalt næringsområde. Statsforvalteren hadde anledning til å uttale seg i denne høringen, og fremmet verken kommentarer eller innvendinger knyttet til vurderingen av alternative lokaliseringer for næringsområder i denne reviderte planen.

Statsforvalteren skriver selv i sitt høringsinnspill fra juni 2025 at den regionale planleggingen gir «forutsigbarhet for kommuner og private forslagsstillere», og at fylkeskommunen legger til rette for «bærekraftig industri og effektiv utnyttelse av ressursene». Dette viser at planprosessen og de regionale føringene som Tofteberg bygger på, hele tiden har vært vurdert som forsvarlige og i tråd med regionale mål og krav.

Statsforvalteren har deltatt i prosessen med områdereguleringen uten innsigelser, noe som har gitt kommunen og utbygger en berettiget forventning om at planarbeidet var i samsvar med loven. Det finnes heller ingen forhold som tilsier kritikk mot forslagsstiller.

Hvis man likevel mener det foreligger en feil, måtte den knyttes til fylkesplanen – ikke til den senere områdereguleringen. Å kreve at en kommunal reguleringsplan skal «reparere» en påstått mangel i fylkesplanen, er lite rimelig. Å ugyldiggjøre områdereguleringen på dette grunnlaget vil skape en uforutsigbar rettsstilling og gjøre det vanskelig for kommuner, utbyggere og andre aktører å innrette seg etter vedtatte planer.

Med hensyn til innrettelse, tiden som har gått, fraværet av kritikk mot forslagsstiller og mangelen på alvorlige feil – momenter som etter gjeldende rett skal tillegges stor vekt – er det klart at områdereguleringen ikke kan kjennes ugyldig.

Oppsummering

Kommunen anser at utredningskravet er oppfylt. Lokaliseringen er tilstrekkelig vurdert gjennom flere plan-ledd. Det er ikke grunnlag for å oppheve områdereguleringen.

Når Statsforvalteren har besluttet å ikke å se på saken på nytt, ber vi Kommunal- og distriktsdepartementet om dette og vurdere omgjøring av Statsforvalterens opphevelsesvedtak.

Videre ber vi om at det tas stilling til klagesaken om rettslig klageinteresse som kommunen sendte til Statsforvalteren i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus for endelig avgjørelse i februar 2025.

I tillegg ber vi om at det tas stilling til de øvrige klageanførslene, fordi det er viktig for videre behandling av plansaken, spesielt når det ikke finnes relevante og realistiske alternativer til plassering.

Med hilsen

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og sendes uten signatur

Arne Kim Sekkelsten

ordfører

Vedlegg:

- 1 Oversiktskart
- 2 Plankart-kartblad 1, datert 11.09.2023, sist revidert 01.11.2024, vedtatt 12.12.24
- 3 Plankart-kartblad 2, datert 11.09.2023, sist revidert 01.11.2024. vedtatt 12.12.24
- 4 Reguleringsbestemmelser, sist revidert 06.11.2024, vedtatt 12.12.24
- 5 Planbeskrivelse, sist revidert 06.11.2024
- 6 Konsekvensutredning, sist revidert 09.11.2023
- 7 Risiko- og sårbarhetsanalyse, sist revidert 24.06.2024
- 8 Sammendrag av høringsuttalelser med vurdering og kommentarer, og oversikt over endringer i plandokumentene, sist revidert 06.11.2024
- 9 Planprogram, datert 28.06.2021
- 10 Saksprotokoll Forslag til områderegulering for Viken Park – arealplanID 3004 1199 – Høring og offentlig ettersyn – Forslagsstiller Viken Park AS
- 11 Saksprotokoll bystyresak 246/24 - Forslag til områderegulering for Viken Park - nasjonal arealplan-ID 3107 1199 - Forslagsstiller: Viken Park AS og Fredrikstad kommune
- 12 C8 - 3D Perspektiver fem faser, udatert
- 13 A7 - Deltutredning landskapsbilde, datert 08.03.2023
- 14 A9 - Notat hydrologi, datert 07.03.2023
- 15 A10 - Delutredning hydrogeologi, datert 30.10.2023
- 16 A17.1 - Rapport A Naturtyperegistrering, datert 01.11.2029
- 17 A17.2 - Rapport B Naturverdier, datert 29.07.2020
- 18 A17.3 - Rapport C soppfloraen, datert 04.10.2021
- 19 A17.4 - Rapport D vilt, datert 25.02.2022
- 20 A18 - Registreringsrapport arkeologisk kulturminner, datert 08.04.2022
- 21 A19 - Vannkvalitet i bekker, datert 16.09.2022
- 22 Avvisning av klager på områderegulering for Viken Park
- 23 Vedlegg til avvisningsvedtak 1: Borgarting lagmannsrett - Kjennelse. - LB-2006-118348 - RG-2007-313
- 24 Vedlegg til avvisningsvedtak 2: NDDWRW 250123-klage-Viken Park
- 25 Vedlegg til avvisningsvedtak 3: NDDWRW Fagunderlag fra Aksjonsgruppa mot Viken Park
- 26 Klage fra Naturvernforbundet
- 27 Klage fra Fortidsminneforeningen
- 28 Klage fra Forum for natur og friluftsliv
- 29 Feil i klage - til orientering
- 30 Klage fra Vardeveien 62 og 64
- 31 Fristavbrytende klage fra Vebergveien 14 og Vardeveien 75
- 32 Klage fra Vebergveien 14 og Vardeveien 75
- 33 Merknader til klager fra advokatfirmaet Thommessen, på vegne av forslagsstiller
- 34 Bilag 1 - Juridisk vurdering av Områderegulering fra Advokatfirmaet Thommessen AS – 18. oktober 2024
- 35 Bilag 2 - Områderegulering for Viken Park - Merknader til krav om lovlighetskontroll - Brev 17. januar 2025
- 36 Bilag 3 - Egnethetsanalyse av 9. desember 2015
- 37 Bilag 4 - Fylkesplan for Østfold - Østfold mot 2050 - Fylkesplanperioden 2009-2012 - Vedtatt 26. februar 2009
- 38 Bilag 5 - Uttalelse fra Kulturhistorisk museum av 12. februar 2024
- 39 Bilag 6 - Uttalelse fra Østfold fylkeskommune av 20. februar 2024
- 40 Høyesterettsavgjørelse hr-2009-1093-a

- 41 Høyesterettsavgjørelse hr-2017-2247-a
- 42 Nytt vedlegg - Merknader til klagebehandlingen
- 43 Vedtak - reguleringsplan - klage - Fredrikstad - egengodkjent områderegulering for industriområde
- 44 Omgjøringsbegjæring - Klagesak om områderegulering for Viken Park - plan-ID 3107 1199
- 45 Notat Østfold arealstrategi anbefaling Asplan Viak utkast 230108 m kart
- 46 Egnethetsanalyse av 9. desember 2015
- 47 Planprogram for rullering av Fylkesplan for Østfold
- 48 Rambøll - fase 1, analyse næringsområde
- 49 Rambøll - fase 2, strategi næringsområde
- 50 Sluttrapport evaluering av gjeldende fylkesplan
- 51 Møtebok - Saksframlegg FT 20.06.2018
- 52 Møtebok - Saksframlegg FU stadfesting 22.08.2018
- 53 Sarpsborg - Mulige framtidige næringsarealer
- 54 Referat - regionalt planforum 13.01.2021
- 55 Innspill fra Statsforvalteren ved varsel om oppstart av planarbeid, datert 28.01.2021
- 56 Referat - Regionalt planforum 11.05.2022
- 57 Referat - Regionalt planforum 30.01.2024
- 58 Høringsuttalelse fra Statsforvalteren, datert 26.02.2024
- 59 Tofteberg historikk
- 60 Fylkeskommunens tilbakemelding vedrørende konsekvensutredning av fylkesplanen, datert 09.10.2024
- 61 Svar fra Kommunal- og distriktsdepartementet - Toftøya-saken 2022
- 62 Saksprotokoll bystyresak 246/24 - Forslag til områderegulering for Viken Park - nasjonal arealplan-ID 3107 1199 - Forslagsstiller: Viken Park AS og Fredrikstad kommune
- 63 Saksprotokoll bystyresak 58/25 - Klager på egengodkjent områderegulering for Viken Park - Nasjonal arealplan-ID 3107 1199
- 64 Saksprotokoll bystyresak 214/25 - Forslag til omgjøringsbegjæring - Klagesak om områderegulering for Viken Park - plan-ID 3107 1199
- 65 Beslutning - Reguleringsplan - klage - Fredrikstad - egengodkjent områderegulering for industrio.pdf
- 66 Rapport-Saksomslag-20_01_2026_14_04_27

Kopi til eksterne mottakere:

Lars Ole Klavestad	General Ohmes Vei 24	1630	Gamle Fredrikstad
Ingebjørg Løset Øpstad	Vardeveien 64	1659	Torp
NATURVERNFORBUNDET I ØSTFOLD	Kirkegaten 31B	1632	GAMLE FREDRIKSTAD
ADVOKAT BRYNJAR MØRKVED	Postboks 1316 Vika	0112	OSLO
FORTIDSMINNEFORENINGEN	Dronningens gate 11	0152	OSLO
FORUM FOR NATUR OG FRILUFTSLIV ØSTFOLD	Kirkegaten 31B	1632	GAMLE FREDRIKSTAD
Lars Magne Løset	Vardeveien 62	1659	Torp
Astrid Amundsen Løset	Vardeveien 62	1659	Torp
NORSK ARKEOLOGISK SELSKAP	Frederiks gate 3	0164	OSLO
STATSFORVALTEREN I ØSTFOLD, BUSKERUD, OSLO OG AKERSHUS	Postboks 325	1502	MOSS
Kristoffer Løset Øpstad	Vardeveien 64	1659	Torp
Fredrik Weberg	Vebergveien 14	1659	Torp
Øistein Veberg	Jernbanegata 10, 1606 Fredrikstad, Tunevannveien 51 C	1710	Sarpsborg

