



FREDRIKSTAD KOMMUNE
Postboks 1405
1602 FREDRIKSTAD

Saksbehandler, innvalgstelefon
Erland Ottersen, 22003574

Beslutning - Reguleringsplan - klage - Fredrikstad - egengodkjent områderegulering for industriområdet Viken Park - planID 3107 1199

Vi viser til kommunens brev av 16.12.2025. Kommunen anmoder her om at Statsforvalteren omgjør sitt vedtak av 01.10.2025. Vi forutsetter at sakens dokumenter og forhistorie er kjent.

Det fremgår av begjæringen at kommunen mener at det er gjort en rekke feil i Statsforvalterens behandling av saken. Vi vil i hovedsak ta utgangspunkt i oppbygningen i kommunens brev.

1. Feil faktum i vedtaket

For det første bemerker kommunen 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.

Statsforvalteren kan ikke se at vi i vårt vedtak gir uttrykk for at det er tale om en «privat reguleringsplan». En områderegulering vedtas av kommunen, jf. pbl. § 12-2. Så langt vi kjenner til finnes det ikke noe som heter privat reguleringsplan i plan- og bygningsloven.

I vedtaket omtales riktignok Viken Park AS gjennomgående som «forslagsstiller». Vi skriver også at «dette er et planforslag fremmet av en privat forslagsstiller». Dette er imidlertid i tråd med kommunens egen begrepsbruk i saken, hvor Viken Park AS gjennomgående refereres til som forslagsstiller. I det vedtatte plankartet står det da også «Forslagsstiller: Viken Park». Tilsvarende formuleringer er brukt av blant andre advokatfirmaet Thommessen, for eksempel i brev av 17.01.2025, og av Multiconsult. I planbeskrivelsen av 06.11.2024 står det blant annet:

«Områdereguleringsplanen for Viken Park er en offentlig plan utarbeidet av Multiconsult m. fl på vegne av Viken Park AS og i samarbeid med Fredrikstad kommune.»

Statsforvalteren kan derfor ikke se at det var feil av oss å skrive at planforslaget ble fremmet av en privat forslagsstiller. Det har uansett ikke betydning for gyldigheten av vedtaket om Viken Park AS betegnes som forslagsstiller, eller som medforslagsstiller eller lignende.



For det andre skriver kommunen i omgjøringsbegjæringen at det «fremstår som ubegrunnet når det i vedtaket hevdes at det ikke foreligger noen forklaring på hvorfor kun Tofteberg er vurdert i områderegeruleringsprosessen». Kommunen mener dette grundig er redegjort for i flere saksdokumenter, blant annet saksfremlegget ved behandlingen av klagen.

Det er ikke riktig at Statsforvalteren har skrevet at det ikke foreligger noen forklaring på hvorfor kun Tofteberg er vurdert. Denne tematikken ble vurdert under følgende problemstilling:

«Spørsmålet i det følgende er dermed om det er gitt en *tilstrekkelig begrunnelse* for hvorfor det ikke fantes alternative lokasjoner som var tilstrekkelig realistiske til å fordre en konkret utredning.» (vår kursivering)

Deretter skriver vi at både kommunen og forslagsstiller synes å mene at det er tilstrekkelig begrunnet hvorfor realistiske alternativer ikke fantes. Statsforvalteren siterer så deler av kommunens begrunnelse fra nettopp saksfremlegget som kommunen viser til, samt enkelte deler av forslagsstillers standpunkt. Det er derfor ikke riktig at vi har lagt til grunn feil faktum på dette punkt.

For det tredje skriver kommunen at det også var «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.

Statsforvalteren nevner her at det må skilles mellom det å konsekvensutrede konkrete alternative lokasjoner, og det å utrede hvorvidt det finnes realistiske alternativer. Dette kan fremstå uklart da også sistnevnte vurdering inngår i konsekvensutredningen i vid forstand. Vi skrev i vedtaket at:

«Det virker ikke å være omstridt at det i denne saken ikke er foretatt noen utredning av noen konkrete alternative lokasjoner. Kommunen og forslagsstiller mener imidlertid at dette ikke er nødvendig. Dette fordi det ikke finnes noen relevante og realistiske alternativer til den plasseringen som nå er vedtatt.»

Vi kan fremdeles ikke se at det i forbindelse med konsekvensutredning er foretatt en tilfredsstillende utredning av hvorvidt det finnes konkrete alternative lokasjoner. I konsekvensutredningen står det at:

«Konsekvensutredningen omfatter utredning av alternativ 1 og 2 for en rekke plantemaer opp mot alternativ 0 (referansealternativet). I tillegg er det gjort en forenklet konsekvensutredning av alternativ X.»

Det fremgår videre at i alternativ x er næringsområde redusert til 525 dekar slik at hele området, med alle tilknyttede tiltak, ligger innenfor byggeområde KB6 i kommuneplans arealdel fra 2020.

Som antydnet er det et annet spørsmål om det er gjort en utredning av om det finnes realistiske alternativer. Heller ikke på dette punkt har Statsforvalteren fastslått at en slik utredning ikke er gjennomført. Som det fremgår av vedtaket var problemet at det ut fra sakens dokumenter ikke var mulig å fastslå om dette var gjort, og i så fall om utredningen var tilstrekkelig. Dette kommer til uttrykk flere steder, f.eks. skriver vi på side 9:



«Statsforvalteren kan ikke se at det foreligger dokumentasjon for hvilke alternative lokaliseringer som er vurdert, hvorfor disse eventuelt ble ansett som urealistiske, eller hvordan vurderingen av alternativer faktisk er gjennomført.»

Videre skriver vi på side 11 at:

«Statsforvalteren bemerker videre at et hensyn bak krav til begrunnelse er å gi klageinstansen og domstolene mulighet til å prøve de vurderinger som er foretatt, og det faktum som legges til grunn. Kommunen synes her å legge til grunn at det ikke finnes alternativer som er tilstrekkelig realistiske til at de må utredes. Om dette er riktig fremstår imidlertid umulig å ta stilling til, slik saken nå er opplyst. Det er da vanskelig for Statsforvalteren å vite om det faktum som her legges til grunn er korrekt.»

Det er dermed uriktig at Statsforvalteren la til grunn at det ikke ble gjennomført en utredning av om det finnes alternativer, slik kommunen synes å mene. Problemet var nettopp at dette ikke lot seg fastslå slik saken var opplyst. Kommunens anførsel om at denne vurderingen var feil kommenteres nedenfor.

Samlet kan ikke Statsforvalteren se at vi har lagt til grunn feil faktum.

2. Feil i saksbehandlingen

Kommunen skriver at det foreligger flere alvorlige saksbehandlingsfeil.

For det første gjør kommunen gjeldende at Statsforvalterens vedtak ikke 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.

Når det gjelder innvirkningsvilkåret er det – som nevnt i vedtaket - tilstrekkelig med en «ikke helt fjerntliggende» mulighet for at feilen kan ha fått betydning for vedtaket. Videre at det skal «gjennomgående nokså lite til» der saksbehandlingsfeilen har ledet til mangelfullt avgjørelsesgrunnlag for et punkt av betydning for vedtaket eller på annen måte innebærer en tilsidesettelse av grunnleggende fordringer til forsvarlig saksbehandling.

I denne saken mener Statsforvalteren at feilen medførte at politikerne som vedtok planen hadde et mangelfullt avgjørelsesgrunnlag. Som sitert i vedtaket på side 11 har Sivilombudet uttalt at:

«Jeg mener at denne uttalelsen gir støtte for at det normalt bør kreves en beskrivelse og vurdering av alternativene som er vurdert, i planprogrammet. For at ansvarlige myndigheter skal kunne ta stilling til hvilke alternativer de eventuelt skal kreve videre utredning av, eller om de skal slå seg til ro med at kun én lokalisering blir utredet videre, må de ha et beslutningsgrunnlag. Det bør derfor foreligge en beskrivelse av hvilke alternativer som er vurdert, og hvordan disse er vurdert. Uten slik kunnskap, vil det være vanskelig for planmyndighetene å ta stilling til om det foreligger alternativer som ved nærmere undersøkelser vil kunne vise seg å være aktuelle, og følgelig om det bør kreves utredning av flere alternativer.»

En redegjørelse for hvordan man har kommet frem til at kun en lokalisering blir utredet videre, er derfor en viktig del av avgjørelsesgrunnlaget som politikerne skal kunne basere sine egne



vurderinger på. Hvorvidt det finnes alternativer som ved nærmere undersøkelser kan vise seg å være aktuelle må også sies å være et punkt av betydning. Vi viser til at dette er et tema som nevnes eksplisitt i konsekvensutredningsforskriften § 19 andre ledd.

Det skal dermed «nokså lite til» for å konkludere med at det ikke er en helt fjerntliggende mulighet for at feilen kan ha virket inn på vedtaket om Viken Park. Dette betyr imidlertid ikke at man uten videre kan legge dette til grunn. Hvilken mulighet Statsforvalteren vil ha for å med noen grad av sikkerhet utelukke at feilen kan ha fått betydning for vedtakets innhold vil blant annet måtte avhenge av arten av de vurderingene som foretas.

Enklest vil det være der vurderingene i stor grad har et rettslig preg. Slike vurderinger vil Statsforvalteren ofte ha like gode forutsetninger for å foreta som lokalpolitikere. Motsatt dersom det er tale om avveininger av mer skjønnsmessig lokalpolitisk karakter, eller faktiske vurderinger som forutsetter kunnskap om lokale forhold. Statsforvalteren nevner her at lovgiver har signalisert at hensynet til det lokale selvstyre må tillegges stor vekt. Dette kommer blant annet til uttrykk i forvaltningsloven § 34 annet ledd tredje setning, hvor det står at:

«Der statlig organ er klageinstans for vedtak truffet av en kommune eller fylkeskommune, skal klageinstansen legge stor vekt på hensynet til det kommunale selvstyre ved prøving av det frie skjønn.»

Begrunnelsen for dette er sammensatt, men bygger blant annet på at kommunen i mye større grad vil ha kjennskap til lokale forhold enn en klageinstans, som ofte ikke nødvendigvis befinner seg i samme område. Når det kommer til avveining av motstridende interesser vil også kommunestyret ha en større demokratisk legitimitet enn klageorganet, samt normalt en bedre forståelse av de konsekvenser vedtaket vil medføre. Dette tilsier at Statsforvalteren bør være varsom med å sette seg i politikernes sted.

Statsforvalterens vedtak i denne saken bygget riktignok ikke på overprøving av det lokale selvstyret. Vurderingen av om saksbehandlingsreglene er overholdt, er som kjent rettsanvendelse. Bestemmelsen i forvaltningsloven § 34 andre ledd kommer dermed ikke direkte til anvendelse. Vi mener likevel at hensynet til det lokale selvstyret er relevant når det gjelder vurderingen etter fvl. § 41. Bestemmelsen er ikke en ugyldighetsregel, men en gyldighetsregel.

Dersom Statsforvalteren skulle stadfeste kommunens vedtak basert på § 41 vil vi derfor måtte begrunne og sannsynliggjøre at muligheten for at det kan finnes realistiske alternativer er «helt fjerntliggende», eller at det er tilsvarende usannsynlig at utfallet av den politiske behandlingen ville kunne blitt annerledes dersom eventuelle alternativer var kjent for politikerne.

Statsforvalteren klarer ikke å se at vi har grunnlag for å gjøre dette i denne saken. Vi har langt dårligere forutsetninger enn kommunestyret i Fredrikstad til å vurdere om det kan finnes områder som utgjør relevante alternativer i kommunen. Tilsvarende gjelder for en eventuell vurdering av hvilket alternativ som er best for innbyggerne i Fredrikstad kommune. Statsforvalteren mener derfor at vi ikke har grunnlag for å konkludere med at muligheten for at vedtaket kunne ha fått et annet innhold er «helt fjerntliggende». Slik vi ser det, tilsier også hensynet til det lokale selvstyret da at kommunens politikere normalt gis anledning til å vurdere saken på nytt basert på et mer fullstendig avgjørelsesgrunnlag. Dette i motsetning til at Statsforvalteren vektlegger egne antakelser om de lokale forhold eller om hva de enkelte politikerne hypotetisk ville ha stemt.



Vi fastholder derfor vår konklusjon om at kommunens vedtak ikke er gyldig på tross av saksbehandlingsfeilen med grunnlag i forvaltningsloven § 41.

For det andre peker kommunen på at 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.

Statsforvalteren vil her først bemerke at det etter vår forståelse ikke gjelder noen lovfestet saksbehandlingsfrist for klage på reguleringsplaner. Vi viser til at reglene om klageinstansens saksbehandlingsfrist fremgår av byggesaksforskriften (SAK10) § 7-1, som er fastsatt med hjemmel i pbl. § 21-7. Bestemmelsen i § 21-7 gjelder søknader om tillatelse. I alle tilfelle fremgår det av veilederen til SAK10 § 7-1 første ledd bokstav e at overskridelsen av fristen «innebærer ingen rettsvirkninger».

På generelt grunnlag vil Statsforvalteren likevel bemerke at det ikke alltid umiddelbart er opplagt hvilken problemstilling som blir avgjørende i en sak. Lengden på et vedtak er derfor ikke nødvendigvis indikativ for tidsbruken. Som antydnet i forsinkelsesbrev av 24.07.2025 har det i denne saken også innkommet en rekke etterfølgende merknader. Vi går imidlertid ikke nærmere inn på dette, da klageinstansens tidsbruk – som nevnt – ikke medfører noen begrensning i prøvingskompetansen.

Ellers er Statsforvalteren ikke kjent med at klageinstansen skulle være forpliktet til å vurdere enhver klageanførsel i en sak, selv der disse ikke får betydning for utfallet. Siden vi mente at kommunens vedtak var ugyldig på grunn av mangler ved utredning av alternativer, var det derfor ikke nødvendig å ta stilling til om vedtaket også var ugyldig på annet grunnlag. Dette fremgår også av vedtaket.

Når det er sagt, så vil Statsforvalteren i enkelte tilfeller velge å kommentere anførsler uten at det vil få betydning for resultatet. Dette beror på en skjønnsmessig vurdering. Ved opphevelser vil det typisk legges vekt på om det er tale om problemstillinger som nødvendigvis vil oppstå på nytt i kommunens fornyede behandling. Dersom klageorganet uansett må ta stilling til de andre anførselene på et senere tidspunkt, vil det kunne være i partenes interesse å få avklart spørsmålene allerede ved opphevelsen. Effektivitetshensyn vil da også gjerne ha mindre vekt.

I denne saken mente imidlertid Statsforvalteren at manglende vurdering av alternativer kunne ha fått betydning for vedtakets innhold. Ved den fornyede behandlingen kan kommunen eksempelvis velge å ikke gå videre med planen, eller ønske at et alternativt område benyttes. Hvis dette skulle skje vil det neppe ha noen praktisk interesse hvorvidt det opprinnelige vedtaket var i tråd med eksempelvis naturmangfoldloven eller kulturminneloven. Vi viser til at vi i vedtaket skrev at:

«Statsforvalteren finner det ikke hensiktsmessig å ta stilling til øvrige anførsler i saken på nåværende tidspunkt. Dette begrunnes med at utfallet av en eventuell ny utredning av alternative lokaliseringer er usikkert, både med hensyn til innhold og videre prosess.»

Til dette kommer at omfanget av denne saken gjorde at en fullstendig vurdering av alle anførsler ville involvere en betydelig tidsbruk. Statsforvalteren har samtidig forståelse for at det for



kommunen sin del normalt vil være fordelaktig å få vurdert samtlige anførsler, for det tilfelle at de blir aktualisert på nytt ved den fornyede behandlingen.

For det tredje skriver kommunen at:

«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.»

Slik vi forstår det, anfører kommunen her at Statsforvalteren skulle ha en plikt til å orientere kommunen om at saken vil kunne bli avgjort basert på at utredningen av mulige alternative lokasjoner ikke er tilstrekkelig dokumentert.

Statsforvalteren utelukker ikke at vi som klageinstans etter omstendighetene kan ha en plikt til å legge til rette for kontradiksjon om bestemte faktum eller rettskilder, der disse kan bli avgjørende for utfallet av vår behandling. Når dette kan være tilfelle fremgår ikke direkte av loven. Som kommunen er inne på følger det imidlertid av forvaltningsloven § 17 første ledd første setning at:

«Forvaltningsorganet skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes.»

Videre står det i § 17 tredje ledd at:

«Partene bør også for øvrig gjøres kjent med opplysninger av vesentlig betydning som det må forutsettes at de har grunnlag og interesse for å uttale seg om, og som parten etter §§ 18 til 19 har rett til å gjøre seg kjent med. Ved avveiningen skal legges vekt på om rask avgjørelse er ønskelig og om hensynet til parten er tilstrekkelig varetatt på annen måte, for eksempel ved at han er gjort kjent med retten etter §§ 18 til 19 til å se sakens dokumenter.»

Dette må forutsetningsvis forstås slik at partene ikke spesifikt må gjøres kjent med opplysninger som de allerede har hatt anledning til å uttale seg om. Dersom klageinstansen derimot avgjør saken basert på opplysninger som underinstansen ikke er kjent med vil det imidlertid kunne utgjøre et brudd på § 17. Statsforvalteren mener dette ikke er tilfelle i denne saken. Spørsmålet om utredning av alternativ plassering var allerede fremhevet i enkelte av klagene. Tilsvarende gjelder for Sivilombudets uttalelse i SOM-2022-1343 (Toftøya). Vi kan her vise til at det i klage fra Naturvernforbundet datert 23.01.2025 blant annet står at:

«Klagegrunnene er mangelfull konsekvensutredning og manglende vurderinger av naturmangfoldlovens prinsipper. Sentralt står manglende utredning av alternativer.
(...)



Det er en vesentlig mangel at alternative lokaliseringer av næringsområdet ikke på noe tidspunkt er blitt konsekvensutredet, verken i den regionale planen, kommuneplanens arealdel eller områdereguleringsplanen.

(...)

En nyere og svært grundig uttalelse fra Sivilombudet gjaldt manglende utredning av alternativer i reguleringsplan for sjørettet næringsvirksomhet på Toftøya i Brønnøy kommune, se sak 2022/1343. Planen ble utarbeidet delvis parallelt med ny kommuneplan. Begge planene ble konsekvensutredet, men uten at utredning av alternative lokaliteter inngikk. Ombudet kom til at det var tvil om undersøkelsene av om det fantes «relevante og realistiske alternativer» til plasseringen av næringsområdet var omfattende nok til å tilfredsstille kravene i KU-forskriften § 19 siste ledd. Ombudet mente videre at det ikke var gitt en tilstrekkelig begrunnelse for hvorfor plasseringen på Toftøya ble ansett som det eneste relevante og realistiske alternativ.

(...)

Kommer planmyndigheten fram til at alternativer ikke skal utredes, må dette også begrunnes. Er alternativer vurdert tidligere i prosessen, bør dette også beskrives, se Miljødirektoratets veileder M-1941 til plan- og utredningsprogram. Vi kan ikke se at det i denne saken er begrunnet verken i planprogrammet eller planbeskrivelsen hvorfor alternative lokaliseringer ikke er utredet. Alternative lokaliteter er heller ikke blitt utredet i forbindelse med fylkesplanen og KPA, da disse planprosessene ikke har konsekvensutredet næringsområdet overhodet.»

Denne klagen ble på vanlig måte fremsatt for Fredrikstad kommune, jf. fvl. § 32 første ledd bokstav a. En av grunnene til at klager skal fremsettes for det organet som har fattet vedtaket, og ikke klageinstansen, er nettopp for å gi underinstansen anledning til å vurdere om klagen er begrunnet, jf. fvl. § 33 andre ledd. Kommunen kan da ikke høres med at de var avhengig av et særskilt varsel fra Statsforvalteren for å kunne ta stilling til denne anførselen. Til dette kommer at kommunen rent faktisk har kommentert problemstillingen i klageoversendelsen. At Statsforvalteren skulle være forpliktet til å spesifikt orientere kommunen om at en sentral klageanførsel i saken ville kunne bli avgjørende for utfallet kan ikke føre frem. Dette hadde de allerede grunnlag for å uttale seg om.

For det fjerde skriver kommunen at:

«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.»

Som kommunen påpeker har Statsforvalteren ikke tatt stilling til avvisningen av to av klagene. Dette ville etter omstendighetene kunne være problematisk dersom anførselen om manglende alternativer og forholdet til ombudets uttalelse om Toftøya kun ble fremmet i de klagene som var avvist. Som det fremgår ovenfor, var imidlertid dette et sentralt tema i klagen fra Naturvernforbundet. Denne klagen er ikke avvist av kommunen. Hvorvidt andre klager må behandles eller ikke, har dermed ikke betydning for gyldigheten av Statsforvalterens vedtak.

Samlet mener Statsforvalteren at det ikke er begått slike saksbehandlingsfeil som anført av kommunen.



3. Feil lovforståelse

Kommunen mener også at Statsforvalteren har forstått loven feil. De skriver at:

«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.»

Statsforvalteren nevner her at det kommunen her skriver om betydningen av fylkesplanen og kommuneplanen bør sees i sammenheng med noe av det kommunen uttaler under punkt 1. Vi siterer fra dette:

«Blant annet framgår det tydelig av saksframlegget ved behandlingen av klagen (vedlegg 21), 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.»

Statsforvalteren er ikke kjent med at overordnede planer har den virkningen som kommunen virker å legge til grunn. Når det gjelder fylkesplaner følger det av pbl. § 8-2 at:

«Regional plan skal legges til grunn for regionale organers virksomhet og for kommunal og statlig planlegging og virksomhet i regionen.»



I forarbeidene til bestemmelsen står det blant annet at:

«Med uttrykket "legges til grunn" menes at planen heller ikke for myndighetene medfører absolutte forpliktelser av rettslig art.»¹

Det er dermed ikke slik at fylkesplanen forplikter kommunen til å vedta ethvert planforslag som er i samsvar med denne. I juridisk teori står det da også at:

«Noen egentlig rettslig plikt til å realisere det som er vedtatt, følger ikke av planen. Det er klart at andre myndigheter, organisasjoner eller enkeltpersoner ikke kan reise rettslige krav mot noen myndighet med grunnlag i planen.»²

Tilsvarende gjelder for kommuneplanen. Fra juridisk teori siteres:

«Arealdelen gir heller ikke private rettssubjekter noe krav på at kommunen vedtar de reguleringsplaner som måtte være nødvendige for å gjennomføre den arealbruken det er lagt opp til i kommuneplanens arealdel. Selv om et område i kommuneplanens arealdel er lagt ut til boligformål, vil kommunen kunne nekte å fremme et privat reguleringsplanforslag til boliger ut fra en fornyet vurdering av de arealdisponeringshensyn som gjør seg gjeldende, jf. Agder lagmannsretts dom 18. september 2006 (LA-2006-34860) om den tilsvarende problemstillingen etter loven av 1985.»³

Noen plikt for kommunen til å vedta reguleringsplaner dersom disse er i samsvar med overordnet plan finnes heller ikke i reglene om reguleringsplaner, se pbl. kapittel 12. Det står riktignok i § 12-11 at hvis et privat planforslag er i samsvar med kommuneplanens arealdel så kan «avslaget kreves forelagt kommunestyret». En rett til å få avslaget forelagt kommunestyret betyr imidlertid ikke at kommunestyret mangler kompetanse til å avslå planforslag som er i samsvar med overordnet plan. At kommunen her ikke skulle ha «mandat» til å utrede alternative lokasjoner i kommunale planer kan derfor ikke være riktig.

Statsforvalteren er heller ikke enig i at vi ved å se på hvilke utredninger som var foretatt i fylkesplan og kommuneplan har gått utenfor saken. Som vist til i vedtaket står det i konsekvensforskriften § 6 første ledd bokstav b at:

Følgende planer og tiltak skal alltid konsekvensutredes og ha planprogram eller melding:
(...)

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

Utgangspunktet er følgelig at det konkrete tiltak skal være konsekvensutredet i reguleringsplan. Samtidig åpner bestemmelsen opp for unntak, forutsatt at to vilkår er oppfylt. For det første må reguleringsplanen være i samsvar med tidligere plan. Statsforvalteren er dermed enig med kommunen i at de tidligere planvedtak må kunne vektlegges. For at det skal kunne gjøres unntak kreves det imidlertid også at det «konkrete tiltaket er konsekvensutredet i en tidligere plan». Å vurdere om næringsparken var tilstrekkelig konsekvensutredet i de tidligere planene faller dermed

¹ Ot.prp.nr.32 (2007-2008) side 200

² Se Pedersen mfl., Plan- og bygningsrett Del I, 3 utg., side 163

³ Innjord og Zimmermann – Plan- og bygningsloven med kommentarer – side 225



ikke utenfor saken. Vi er heller ikke enig med kommunen i at vi mangler hjemmel for å kreve at tiltaket er konsekvensutredet selv om reguleringsplanen er i samsvar med overordnet plan, og viser til konsekvensutredningsforskriften § 6.

For øvrig skriver kommunen at Statsforvalterens forståelse er i strid med praksis. De siterer følgende fra Sivilombudets uttalelse om Toftøya:

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. (...)

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», se overnevnte forarbeider, samme sted.

Kommunen skriver så at det er nettopp denne forståelse og praksis som legges til grunn ved utarbeidelse og saksbehandling av reguleringsplaner i kommunal forvaltning.

Statsforvalteren er ikke uenig i denne beskrivelsen av praksis. I vedtaket skrev vi da også at:

«Utgangspunktet synes å være at utredning av alternative plasseringer skal gjøres på kommuneplannivå.»

Dette står ikke i motstrid til det at det «normalt ikke vil være relevant å stille krav til vurdering av alternativ lokalisering» der det fremmes en reguleringsplan for et tiltak i samsvar med kommuneplan. Dersom alternative lokasjoner normalt utredes i forbindelse med kommuneplan vil jo dette innebære at det normalt ikke vil være relevant å kreve dette i forbindelse med en reguleringsplan.

Spørsmålet er hva som skjer i de tilfellene hvor slik utredning ikke er gjort i kommuneplan. Slik vi forstår kommunen, mener de at så lenge reguleringsplanen er i samsvar med kommuneplanen så er det ikke relevant hvorvidt tiltaket er konsekvensutredet i kommuneplan. Som nevnt ovenfor, mener Statsforvalteren at en slik forståelse er i strid med konsekvensforskriften § 6. Vi mener videre at ombudets uttalelse i saken fra Toftøya vanskelig kan tas til inntekt for kommunens standpunkt. Statsforvalteren viser til at ombudet der uttaler at:

«Som nevnt stiller kuf § 19 i utgangspunktet samme krav til utredning av alternative lokaliteter for reguleringsplan og kommuneplan, og i mange situasjoner vil det være naturlig å stille krav om utredning av alternative lokaliteter også på reguleringsplannivå. (...)

Etter ombudets syn bør dette også kunne gjøres dersom det ikke er gjort en tilstrekkelig vurdering av alternative lokaliteter i forbindelse med avsettelsen av det aktuelle området i kommuneplan.»

Tilsvarende er det i juridisk teori uttalt at:

«I noen tilfeller vil det kunne oppstå lokaliseringsspørsmål som ikke kan anses avklart i overordnet plan. Det kan for eksempel gjelde lokalisering av en spesiell type



industrivirksomhet som medfører store ulemper for omgivelsene. Selv om dette tiltaket planlegges oppført innenfor et område som i kommuneplanens arealdel er avsatt til næringsbebyggelse, og følgelig ligger innenfor rammen av det generelle arealbruksformålet i kommuneplanens arealdel, vil lokaliseringen kunne reise særlige spørsmål som ikke er blitt konkret vurdert i forbindelse med kommuneplanen. I slike tilfeller vil det kunne være aktuelt å stille krav om utredning av alternative lokaliseringer i forbindelse med detaljreguleringen av tiltaket.»⁴

Det viktigste – slik Statsforvalteren forstår det – er derfor at utredningen av alternativer er gjort *senest* ved reguleringsplan. Lovens system bygger på at konsekvenser av arealdisponering skal utredes tilstrekkelig. Dersom dette ikke er gjort i overordnet plan, flyttes ansvaret ned til neste plannivå.⁵ Dette synes for øvrig også å være i samsvar med hvordan Sivilombudet har vurdert lignende spørsmål i tilknytning til naturmangfoldloven.⁶

Samlet finner Statsforvalteren ikke grunn til å omgjøre vårt vedtak av 01.10.2025. Det fremkommer ikke opplysninger i omgjøringsbegjæringen som tilsier at Statsforvalteren har lagt til grunn feil faktum eller lovforståelse. Vi kan heller ikke se at det er begått saksbehandlingsfeil som medfører at vedtaket er ugyldig.

Beslutning

Statsforvalteren omgjør ikke vårt vedtak av 01.10.2025. Beslutningen kan ikke klages på.

Med hilsen

Ingvild Aleksandersen
assisterende statsforvalter

Hege Skaanes Nyhus
avdelingsdirektør

Dokumentet er elektronisk godkjent

⁴ Innjord og Zimmermann – Plan- og bygningsloven med kommentarer – side 100-101

⁵ Sml. SOM-2017-1921

⁶ Sml. SOM-2024-1117