

Alver kommune

post@alver.kommune.no

Bergen, 24. juni 2022

Denne klagen sendes på vegne av Naturvernforbundet Hordaland.

Klage på reguleringsplan for Fossesjøen

PlanID: 125620150004

Forum for natur og friluftsliv (FNF) Hordaland, på vegne av Naturvernforbundet Hordaland, klager med dette på vedtatt reguleringsplan for Fossesjøen (PlanID: 125620150004) i Alver kommune. Klagefristen ble satt til 24. juni 2022.

Det er to forhold vi klager på. Det ene forholdet gjelder det manglende kunnskapsgrunnlaget knyttet til naturmangfoldet i planområdet, og det andre forholdet gjelder manglende vurdering av prinsipper i naturmangfoldloven da planen ble vedtatt av Alver kommunestyre 19. mai 2022.

Manglende kunnskapsgrunnlag knyttet til naturmangfold

Planområdet er relativt stort – 141 dekar – og det legges opp til bygging av 164 nye boliger, inkl. veier, lekeplasser mm. Til tross for at området pr. i dag består av barskog og løvskog på høy og svært høy bonitet, myr og overflatedyrka mark, har det ikke blitt foretatt noen kartlegging av naturverdiene innenfor planområdet. Det foreligger heller ingen observasjoner fra planområdet i *Artsobservasjoner.no*, noe som viser at området er dårlig (eller ikke) besøkt av folk som rapporterer inn artsobservasjoner. I praksis vet man altså ingenting konkret om arter eller naturtyper innenfor planområdet.

I planbeskrivelsen fra *Ard arealplan*, datert 6. april 2022, fremkommer det tydelig at det mangler kunnskap om naturmangfoldet innenfor planområdet: «Då det ikkje er registrert viktige økosystem, naturtypar og artar i området er det ikkje kjent at planen vil ha nokon påverknad for dette. [...] Ein er ikkje kjend med at det føreligg faglege rapportar og utgreiingar om naturmangfald i planområdet.»

Naturmangfoldloven § 8 slår fast at offentlige beslutninger, herunder planvedtak, skal bygge på vitenskapelig kunnskap om bl.a. hvordan et tiltak vil påvirke naturmangfoldet. Det står også at «kravet til kunnskapsgrunnlaget skal stå i et rimelig forhold til sakens karakter og risiko for skade på naturmangfoldet». I denne saken er det snakk om et stort naturinngrep, noe som etter vår mening må kunne tilsi en reell kartlegging av naturverdiene innenfor planområdet.

Innenfor planområdet finnes det rett og slett ingen kunnskap om arter eller naturtyper, fordi området har ikke blitt kartlagt av biolog – eller av andre for den saks skyld. Tatt i betraktning planområdets størrelse og dets potensiale for viktige naturverdier i skog (eksempelvis siden skogen er på høy og svært høy bonitet) og myr, mener vi at den aktuelle planens manglende

kunnskapsgrunnlag representerer et klart brudd på naturmangfoldloven § 8. Uten et slik kunnskapsgrunnlag blir det heller ikke mulig å oppfylle kravene som ligger i naturmangfoldloven §§ 9–12.

Det som må til i denne saken er en kartlegging av minimum fugle- og planteliv i hele planområdet i henholdsvis hekketiden for fugler og vekstsesongen for planter. Der det er mulighet for at det finnes rødlistede naturtyper, må etter vår mening også disse slike tema i så fall kartlegges.

Manglende vurderinger av prinsipper i naturmangfoldloven i forbindelse med planvedtaket

Etter hva vi kan se, fremkommer det ikke av kommunestyrets planvedtak av 19. mai 2022, hvordan naturmangfoldloven § 7, jf. §§ 8–12, er anvendt. I naturmangfoldloven § 7 står det tydelig at prinsippene i §§ 8–12 «skal legges til grunn som retningslinjer for utøving av offentlig myndighet».

Ifølge Statsforvalteren i Oslo og Vikens presentasjon for kommunene om naturmangfoldlovens rettslige prinsipper (2021)¹ (se slide 26), skal *selve beslutningen* vise *hvilke* prinsipper i 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. Det holder ikke at plankonsulenten har gjort vurderinger av prinsippene for offentlig beslutningstaking i planbeskrivelsen, slik tilfellet er i denne saken. Vurderingene etter naturmangfoldloven § 7 skal gjøres av *beslutningstakerne selv*.

Her ønsker vi også å referere til et sentralt utdrag fra Sivilombudets uttalelse til Kommunal- og moderniseringsdepartementets (KMD) godkjenning av en kommunedelplan (kommunedelplan for fv. 547 Åkra sør – Veakrossen) på Karmøy i 2016² (vår understreking) – *som tydeliggjør hvordan naturmangfoldloven skal anvendes ved beslutninger*:

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). [...] 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, truete eller nær truete 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 framgå at de aktuelle prinsippene er vurdert, men også hvilken vekt disse skal ha. Det fremgår av Ot.prp. nr. 52

¹ [PowerPoint-presentasjon \(statsforvalteren.no\)](https://www.statsforvalteren.no)

² <https://www.sivilombudet.no/uttalelser/32600/>

(2008-2009) side 378 at det vil «følge av alminnelige lovtolkningsprinsipper hvilken konkret betydning prinsippene vil ha i den enkelte sak».

I forbindelse med naturmangfoldloven § 7, jf. §§ 8–12, ønsker vi 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). Her opphevet fylkesmannen 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.

Det er også flere andre formuleringer i dette «ugyldighetsvedtaket» som vi kunne ha trukket frem. Vi håper derfor at kommunen tar seg tid til å lese hele vedtaket, som altså er lagt ved denne klagen.

Om 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 Wingses *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 nokså 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 denne saken 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». Tatt i betraktning at det *kan* være både rødlistede arter og naturtyper innenfor det aktuelle planområdet. Hvis så er tilfelle, er det ikke usannsynlig at kommunestyret da ville ha vedtatt tilpasninger for å kunne skåne slike sårbare naturverdier.

Oppsummert

Vi mener at det er tydelig at den aktuelle reguleringsplanen ikke tilfredsstillende de krav til kunnskapsgrunnlaget om naturmangfold som naturmangfoldloven § 8 legger til grunn for utøving av offentlig myndighet. Uten et tilfredsstillende kunnskapsgrunnlag, er det heller ikke mulig for reguleringsplanen å kunne tilfredsstillende de kravene som ligger i naturmangfoldloven §§ 9–12.

Vi mener også at reguleringsplanen bryter med naturmangfoldloven § 7, jf. §§ 8–12, siden det ikke fremkommer av planvedtaket hvordan prinsippene i §§ 8–12 har blitt lagt til grunn.

Vi mener at det i denne saken 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», og i så fall må planvedtaket kjennes ugyldig.

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 friluftslivorganisasjoner i gamle Hordaland fylke, som arbeider for å ta vare på natur- og friluftslivinteressene. Per i dag er det elleve organisasjoner 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 organisasjonene rundt 40 000 medlemmer.