



BØRVE BORCHSENIUS ARKITEKTER AS
Storgata 159
3915 PORSGRUNN

Saksbehandler, innvalgstelefon
Shamila Riaz, 33371099

Vedtak i klagesak – Reguleringsplan - klage - Porsgrunn - Anders Baars veg - planID 164

Statsforvalteren i Vestfold og Telemark viser til Porsgrunn kommunes oversendelsesbrev datert 27. januar 2025 i klagesaken.

Statsforvalterens vedtak

Statsforvalteren opphever Porsgrunn kommunes reguleringsvedtak (detaljregulering) for Anders Baars veg (planID 164) datert 17. oktober 2024.

Statsforvalterens vedtak i klagesaken er endelig og kan ikke påklages til overordnet forvaltningsorgan, jf. forvaltningsloven § 28.

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

Sakens bakgrunn

Børve Borchsenius Arkitekter AS (BB) har på vegne av Porsgrunn Utvikling AS (PU) utarbeidet detaljregulering for Anders Baars veg. Planen legger til rette for utvikling av 16 boliger i konsentrert småhusbebyggelse. Planområdet er avsatt til boligformål i kommuneplanens arealdel.

Bystyret i Porsgrunn kommune vedtok planen i møte den 17. oktober 2024. Følgende vedtak ble truffet:

«BYST - 114/24 vedtak

Med hjemmel i plan og bygningsloven § 12-12, og med henvisning til saksframlegget, vedtas forslag til reguleringsplan for Anders Baars veg med plankart, planbestemmelser og planbeskrivelse datert 12.09.23.

Ovennevnte planforslag berører reguleringsplan for Ny RV 354 Drangedalsvegen – Linaaesgates, PlanID 121, vedtatt 23.5.1995 og reguleringsplan for Ny RV 354 Porsgrunn bru - Bygrensa, PlanID 112, vedtatt 16.6.1988. De berørte delene av disse reguleringsplanene vil oppheves ved godkjenning av den nye



reguleringsplanen. Oppheving inkluderer alle senere planendringer, delplaner og tilhørende bestemmelser.»

Reguleringsvedtaket ble påklaget av naboene til planområdet, Kristin og Rune Bjelland, Thron og Sigrid Kjellehold, Kristian og Kristin Reinholt, Anne Marit Braut og Bård Rising, Lisbeth Simonsen og Rolf Bergendahl Moe, Annike og Jakob Kvande Oxum, Hilde og Knut Strand og Snorre Gunnarschjå (heretter omtalt som «klager») i en e-post datert 23 oktober 2024. Statsforvalteren viser til klagen.

Utvalg for miljø og byutvikling behandlet klagen i møte den 21. januar 2025, og opprettholdt bystyrets vedtak av 17. oktober 2024.

Saken ble deretter oversendt Statsforvalteren for endelig klagebehandling.

Statsforvalteren forutsetter at klagerne er kjent med innholdet av sakens dokumenter og finner derfor ikke grunn til å referere ytterligere fra disse.

Statsforvalterens kompetanse

Statsforvalteren behandler klagen etter delegert myndighet fra Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD).

Ved utarbeiding av reguleringsplaner må kommunen på bakgrunn av skjønnsmessige vurderinger fastlegge den utnyttning som totalt sett antas å være mest hensiktsmessig. Det ligger i sakens natur at det må foretas avveininger av ulike og ofte motstridende interesser, og resultatet vil kunne skade eller oppleves som mindre tilfredsstillende for enkelte av de berørte. Den endelige avveiningen og prioriteringen mellom disse interessene vil ligge til kommunens frie skjønn. Vurderingen må være forankret i relevante hensyn og dermed være saklig, samt bygge på en forsvarlig saksbehandling og et riktig faktisk grunnlag.

Etter forvaltningsloven § 34 skal Statsforvalteren legge stor vekt på hensynet til det kommunale selvstyret ved prøving av det frie skjønn.

Ved prøving av innholdet i kommunens reguleringsvedtak skal Statsforvalteren vurdere om kommunen har identifisert relevante arealfaglige hensyn, og om kommunen har foretatt en tilstrekkelig vurdering av de hensynene som gjør seg gjeldende og avveid disse mot hverandre. Tidligere har Statsforvalteren vært tilbakeholden med å vurdere kommunens avveining av de ulike hensynene, utover det som kreves etter myndighetsmisbrukslæren, i det Statsforvalteren har lagt til grunn den endelige avveiningen og prioriteringen mellom disse interessene vil ligge til kommunens frie skjønn, jf. forvaltningsloven § 34 andre ledd. Kravene til Statsforvalterens klagesaksbehandling på dette punktet, i saker som berører naturmangfoldet, har blitt tydeliggjort i Sivilombudets uttalelse i sak 2024/1708. Det fremgår av uttalelsen at Statsforvalterens vedtak i reguleringsplansaker er utøvelse av offentlig myndighet, og at Statsforvalteren skal foreta en selvstendig prøving av interesseavveiningen. Videre fremgår det av avsnitt 55 i uttalelsen at:

«Dersom nasjonale eller særlig viktige regionale interesser er berørt, får det kommunale selvstyret mindre vekt i interesseavveiningen, se blant annet Borgarting lagmannsretts dom LB-2014-40734 og ombudets uttalelse 28. august 2018 (SOM-2018-1219).»

Klagerett og klagefrist

I likhet med Porsgrunn kommune har Statsforvalteren kommet til at klager har klagerett etter forvaltningsloven § 28 første ledd, klagen er rettidig etter forvaltningsloven § 29 første ledd og



klagen tilfredsstillende også kravene til klagens adressat, form og innhold. Statsforvalteren har derfor kommet til at klagen skal tas til behandling, jf. forvaltningsloven § 34 første ledd.

Klagers anførsler

Som kommunen skriver i sin klagesaksbehandling, gjelder klagen:

«...det nye boligområdets forhold til støy- og luftkvalitet, trafikale forhold på eksisterende adkomstveg til planområdet, planforslagets løsninger i henhold til privatrettslige grunneieravtaler, nedbygging av grønne områder, og hensynet til barn og unge.

Vedleggene til klagen mottatt 30.10.24 viser til innspillet fra FAU på Vestsiden skole og Vestsiden Velforening i forbindelse med høring, avisoppslag i PD i forbindelse med politisk behandling, og en privatrettslig grunneieravtale.»

Statsforvalterens vurderinger

1.0 Planprosessen

1.1 Medvirkning

Reglene om utarbeidelse av detaljregulering og reguleringsvedtak er gitt i plan- og bygningsloven kapittel 12. Etter Statsforvalterens vurdering er det lagt til rette for medvirkning i planprosessen gjennom varsling, høring og offentlig ettersyn. Innspillene som har kommet inn er vurdert underveis i prosessen.

1.2 Er saken tilstrekkelig utredet?

Kommunen plikter å påse at reguleringsplansaken er tilstrekkelig utredet, jf. forvaltningsloven § 17 første ledd.

Det fremgår av sakens dokumenter at planområdet ligger utsatt til for støy fra RV36 og FV356 Linaaesgate. Planen legger til rette for støyfølsom bebyggelse (boliger), og det kreves derfor en detaljert støyutredning, jf. Retningslinje for behandling av støy i arealplanlegging (T-1442/2021).

Det foreligger en støyrapport fra Akustikk Konsult AS sist revidert 24. mai 2023, som er utarbeidet i tråd med kravene i punkt 3.2.1 i nevnte retningslinje.

I klagen anføres det at nevnte rapport ikke kan legges til grunn fordi trafikkmålingene i 2022 ble gjort i sommerferien, uke 22, og derfor ikke gir et riktig bilde av trafikken. Statsforvalteren har vurdert anførselen. Rapporten viser ikke til noen trafikktegnings foretatt i 2022. Det fremgår av rapporten at vurderingene bygger på tall fra Norsk vegdatabank (NVDB), og at tallene er fremskrevet 10 år frem i tid, jf. Trafikkøkonomisk institutts rapport for Framskrivinger for persontransport i Norge 2016-2050 (TØI rapport 1554/2017). Statsforvalteren har derfor ikke noe å utsette på forutsetningene støyrapporten fra Akustikk Konsult AS bygger på.

Statsforvalteren mener at støyproblematikken i saken er tilstrekkelig utredet, jf. forvaltningsloven § 17.

Også luftkvaliteten i planområdet har blitt utredet. Det foreligger en rapport datert 20. november 2023 fra Sweco AS og en rapport datert 24. juni 2024 fra Multiconsult AS. Swecos rapport er innhentet av Porsgrunn Utvikling AS og Multiconsult AS' rapport er innhentet av Porsgrunn kommune. Begge rapportene konkluderer med at planområdet kan reguleres til boligformål. Etter Statsforvalterens vurdering er begge rapportene utarbeidet i tråd med kravene til utredning etter



Retningslinje for behandling av luftkvalitet i arealplanlegging (T-1520). Luftkvaliteten anses også å være utredet i tråd med forvaltningsloven § 17.

1.2.1 Plan- og bygningslovens krav til utredning

Plan- og bygningsloven har bestemmelser om krav til utredning av reguleringsplansaker. Gjeldende plan tilrettelegger for utbyggingsformål. I slike tilfeller er det krav om både planbeskrivelse og risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS-analyse), jf. plan- og bygningsloven §§ 4-2 første ledd og 4-3. Begge deler foreligger i denne saken.

1.2.2 Naturmangfoldlovens krav til utredning

Det fremgår av naturmangfoldloven § 7 at de miljørettslige prinsippene i naturmangfoldloven §§ 8-12 skal legges til grunn som retningslinjer ved utøving av offentlig myndighet, og vurderingen av prinsippene skal fremgå av beslutningen.

Kommunens reguleringsvedtak er utøvelse av offentlig myndighet. I tilfeller hvor en reguleringsplan berører naturmangfoldet, må reguleringsplansaken også være utredet i tråd med naturmangfoldloven § 8. Kommunens vurdering av kunnskapsgrunnlaget må fremgå av planvedtaket. Bestemmelsens første ledd lyder slik:

«Offentlige beslutninger som berører naturmangfoldet skal så langt det er rimelig bygge på vitenskapelig kunnskap om arters bestandssituasjon, naturtypers utbredelse og økologiske tilstand, samt effekten av påvirkninger. Kravet til kunnskapsgrunnlaget skal stå i et rimelig forhold til sakens karakter og risiko for skade på naturmangfoldet.»

Sivilombudet har i avsnitt 59 i sak 2024/1708 uttalt at:

«En forutsetning for å kunne gjøre en slik interesseavveining som naturmangfoldloven § 7 gir anvisning på, er derfor at det foreligger tilstrekkelig kunnskap om naturmangfoldet som vil bli berørt av planen og hvordan dette kan bli påvirket, jf. § 8. Vedtaket må inneholde en redegjørelse og synliggjøring både av kunnskapen og av virkningene beslutningen vil kunne få for naturmangfoldet, og hvordan en har kommet frem til resultatet i den konkrete saken, se Miljøverndepartementets veileder t-1514 fra 2012.»

I saksfremstillingen fra kommunens sluttbehandling av planen har kommunen vist til følgende:

«Naturmangfoldloven

Planforslaget er utredet iht. naturmangfoldloven §§ 8-12. Utredningen er redegjort for i planbeskrivelsen.»

Statsforvalteren kan ikke se at kommunen har vurdert kunnskapsgrunnlaget i planen opp mot vurderingsmomentene i naturmangfoldloven § 8 på selvstendig grunnlag. Det er kun vist til at det foreligger en kartlegging av naturmangfoldet, som det er redegjort for i planbeskrivelsen.

Planbeskrivelsen er utarbeidet av forslagsstiller og/ eller plankonsulent. Å vise til nevnte dokumenter oppfyller ikke kommunens begrunnelsesplikt etter naturmangfoldloven § 8, jf. naturmangfoldloven § 7. Det må fremkomme av reguleringsvedtaket hvorfor kommunen mener at saken er utredet i tråd med naturmangfoldloven § 8, slik at det ikke er tvil om at kommunen har foretatt vurderingen på selvstendig grunnlag.

Det fremgår av naturmangfoldkartleggingen datert 30. august 2022 fra Asplan Viak AS at det er registrert rødlistede fuglearter utenfor planområdet, i Hovlandvegen, og at det ikke er registrert



noen potensielle hekkefugler i området. Det fremkommer videre at det ikke er gjennomført en systematisk fugletaksering. Rapporten konkluderer med at:

«Verken rødlistearter (bortsett fra innplantete, unge trær av alm, ask og lind), økologiske funksjonsområder for arter eller verdifulle naturtypelokaliteter er registrert i planområdet. Derfor kommer en utbygging av området til å ha en lav konsekvensgrad for tema naturmangfold.»

Kommunen har ikke kommentert om det vurderes sannsynlig at ytterligere utredninger kan gi andre funn hva gjelder planområdets betydning for de rødlistede fugleartene i Hovlandvegen. Det er videre ikke kommentert hvorfor det ikke anses nødvendig med systematisk fugletaksering.

Som det fremgår av Sivilombudets uttalelse i sak 2024/1708 er formålet med begrunnelsesplikten å sikre at naturmangfoldprinsippene faktisk benyttes og gi grunnlag for kontroll med at det skjer. Kommunens vedtak inneholder ikke en vurdering av om det foreligger tilstrekkelig kunnskap om planens konsekvenser for de rødlistede fugleartene som er observert i Hovlandvegen, jf. naturmangfoldloven § 8. Derfor kan ikke Statsforvalteren være trygg på at kommunen har tatt stilling til om saken er utredet i tråd med naturmangfoldloven § 8.

At kommunen ikke har vurdert kunnskapsgrunnlaget i saken opp mot naturmangfoldloven § 8, jf. naturmangfoldloven § 7, er en saksbehandlingsfeil. Etter Statsforvalterens vurdering medfører feilen at det også knytter seg usikkerhet til om saken er tilstrekkelig utredet.

1.3 Er planvedtaket tilstrekkelig begrunnet?

1.3.1 Forvaltningslovens krav til begrunnelse

Kommunens reguleringsvedtak er enkeltvedtak. Enkeltvedtak skal begrunnes, og begrunnelsen skal gis samtidig med at vedtaket treffes, jf. forvaltningsloven § 24 første ledd. Kravene til begrunnelsens innhold fremgår av forvaltningsloven § 25. Statsforvalterens vurdering er at kommunens vedtak er begrunnet i tråd med forvaltningsloven §§ 24 og 25.

1.3.2 Naturmangfoldlovens krav til begrunnelse

Sivilombudet har i sine siste avgjørelser om naturmangfoldloven §§ 7-12 klargjort hvilke krav naturmangfoldloven § 7 stiller til kommunens begrunnelse i reguleringssaker. I sak 2024/1708 avsnitt 53 uttaler Sivilombudet at det må fremgå «klart» av kommunens vedtak at kommunen har sett, vurdert og avveid prinsippene i naturmangfoldloven §§ 8-12 opp mot de øvrige hensynene som gjør seg gjeldende i plansaken.

Som nevnt under vårt avsnitt 1.2.2, har kommunen i sin saksfremstilling fra sluttbehandlingen skrevet dette om naturmangfoldet:

«Planforslaget er utredet iht. naturmangfoldloven §§ 8-12. Utredningen er redegjort for i planbeskrivelsen.»

Som det fremgår av sitatet foran har ikke kommunen nevnt naturmangfoldloven § 7, som er en sentral bestemmelse for kommunens begrunnelsesplikt knyttet til naturmangfoldloven §§ 8-12. Det kan forklare hvorfor kommunen ikke har synliggjort sin vurdering knyttet til naturmangfoldloven §§ 8-12, slik naturmangfoldloven § 7 forutsetter.

I punkt 4.6 i planbeskrivelsen omtales temaene naturverdier og grønnstruktur, og omtalen er i hovedsak begrenset til gjengivelse av det som står i naturmangfoldkartleggingen fra Asplan Viak AS.



Statsforvalteren nevner for ordens skyld at en eventuell vurdering av naturmangfoldloven §§ 8-12, jf. naturmangfoldloven § 7 i planbeskrivelsen, uansett ikke ville reparert nevnte feil i kommunens planvedtak. Årsaken til det er at planbeskrivelsen ikke er en del av planvedtaket. Etter at en plan er vedtatt er planbeskrivelsens funksjon først og fremst at den er et grunnlag for senere tolkning av vedtatt plan. Det at Porsgrunn kommune i sitt planvedtak har skrevet at planen vedtas med plankart, planbestemmelser og planbeskrivelse endrer ikke på det, i det Statsforvalteren ikke kan se at rettskildene på området åpner for å vedta planbeskrivelsen.

Det fremgår videre ikke av kommunens saksfremstilling fra sluttbehandlingen eller forberedende klagesaksbehandlingen hvordan kommunen har avveid naturmangfoldhensyn opp mot de øvrige hensynene som gjør seg gjeldende i saken.

Kommunens reguleringsvedtak er ikke begrunnet i tråd med kravene i naturmangfoldloven §§ 8-12, jf. § 7.

1.4 Klageanførselen om at det foreligger avtale med flere grunneiere i Anders Baars veg om grunnnavståelse til trafikksikring av veien, som politikerne ikke er informert om.

Fra kommunens saksfremstilling fra sluttbehandlingen hitsettes:

«PU har vært i dialog med selger av areal til adkomstveg (eier av Anders Baars veg 5, gbnr. 200/19). Kommunikasjonen omhandlet selve salget - og forutsetninger for dette. Selger ble informert om boligprosjektets størrelse og intensjon for adkomstveg. PU har også vært i dialog med eier av Anders Baars veg 3B (gbnr 200/4010), som er negativt innstilt til / bestrider lovlighet av salg av areal fra Anders Baars veg 5 for etablering av adkomstveg.

Rådmannen viser til plan- og bygningsloven, som setter rammene for en detaljreguleringsprosess. Plan- og bygningsloven regulerer kun fremtidig bruk av eiendom, ikke de privatrettslige eierforhold.»

Fra kommunens saksfremstilling fra den forberedende klagesaksbehandlingen hitsettes:

«Forholdet mellom regulering av areal og privatrettslige grunneieravtaler er redegjort for i vedlegg 13. Notatet svarer blant annet på spørsmålet om en privatrettslig avtale om bruksformål begrenser kommunens mulighet til å regulere traseen til atkomstvei i reguleringsplan. Konklusjonen er at reguleringsmyndighet ikke påvirkes av privatrettslige avtaler om bruksformål til eiendom. Notatet var vedlagt høringsforslaget. I tillegg var problemstillingen redegjort for og vurdert av kommunedirektøren i saksutredningen. Etter kommunedirektørens vurdering er spørsmål knyttet til de privatrettslige grunneieravtalene og forholdet til reguleringen faglig utredet og utfyllende redegjort for i saksframlegget som gikk til politisk behandling.»

Statsforvalteren er enig med kommunen i at en privatrettslig avtale om bruksformål ikke begrenser kommunens reguleringsmyndighet. I en tolkningsuttalelse datert 18. april 2024 i sak 24/969 har KDD uttalt at ivaretagelse av privatrettslige rettigheter ikke er et hensyn som planmyndighetene skal ivareta særskilt i planleggingen. Hovedregelen er at planmyndighetens kompetanse til å utarbeide og vedta planer ikke er begrenset av privatrettslige forhold. Planmyndighetene tar normalt derfor heller ikke stilling til privatrettslige forhold. Videre fremgår det av uttalelsen at plan- og bygningsmyndigheten heller ikke har noen plikt til å endre eller oppheve en reguleringsplan selv om det er i strid med privatrettslige forhold.

1.5 Hva blir konsekvensen av eventuelle saksbehandlingsfeil i planprosessen?



Det fremgår av forvaltningsloven § 41 at kun saksbehandlingsfeil som har virket bestemmende på reguleringsvedtakets innhold medfører ugyldighet.

Saksbehandlingsfeilene i denne saken er at kommunens reguleringsvedtak ikke er begrunnet i tråd med naturmangfoldloven §§ 7-12.

Formålet med naturmangfoldloven er å ta vare på naturen og det biologiske mangfoldet, både når det gjelder naturtyper, økosystemer og arter. Dette skal oppnås gjennom bærekraftig forvaltning og vern, jf. naturmangfoldloven § 1.

I avsnitt 48 i Sivilombudets uttalelse i sak 2024/1708 fremgår det at:

«Kravene til begrunnelse oppfordrer til større grundighet og nøyaktighet ved behandling og avgjørelse av saker som berører naturmangfold, som i sin tur vil føre til flere materielt sett riktige avgjørelser. Formålet med begrunnelsesplikten er å sikre at naturmangfoldprinsippene faktisk benyttes og gi grunnlag for kontroll med at det skjer.»

Siden kommunens reguleringsvedtak ikke inneholder vurderinger av naturmangfoldloven §§ 8-12, slik naturmangfoldloven § 7 forutsetter, mener Statsforvalteren at det knytter seg usikkerhet til om kommunens reguleringsvedtak er vurdert på riktig grunnlag.

Som det fremgår av nevnte uttalelse fra Sivilombudet, er en sentral del av Statsforvalterens prøving av kommunens reguleringsvedtak å påse at kommunens reguleringsvedtak er i tråd med lover som planen er omfattet av. Statsforvalteren mener derfor at klagesaken ikke er opplyst i tråd med forvaltningsloven § 17 første ledd første punktum.

Statsforvalterens klagevedtak i reguleringsvedtak anses også som utøving av offentlig myndighet. I klagesaksbehandlingen skal Statsforvalteren derfor foreta en selvstendig vurdering av naturmangfoldprinsippene i naturmangfoldloven §§ 7-12. I denne saken vurderer Statsforvalteren at saken ikke er tilstrekkelig opplyst til at vi kan foreta en klagebehandling.

Etter en samlet vurdering av forannevnte momenter har Statsforvalteren kommet til at det ikke kan utelukkes at manglene ved kommunens reguleringsvedtak datert 30 mai 2024 ikke har hatt bestemmende betydning for vedtakets innhold. Kommunens nevnte vedtak anses derfor ugyldig, jf. forvaltningsloven § 41.

Statsforvalteren opphever kommunens vedtak av 17. oktober 2024 i sin helhet, og returnerer saken for en ny behandling i kommunen, jf. forvaltningsloven § 34 siste ledd.

Med hilsen

Mette Biering
assisterende direktør

Birgitte Svendsen
fagsjef

Dokumentet er elektronisk godkjent

Kopi til:

PORSGRUNN KOMMUNE

Postboks 128

3901

PORSGRUNN



PORSGRUNN UTVIKLING AS

Jernbanegata 15

3916

PORSGRUNN