Statsforvalteren
i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus

Vår dato: 13.03.20255
Vår ref: 2024/26675
Deres dato: 27.06.2024
Deres ref: 20/3423 - 505 / BENSAND

Indre Østfold kommune
Postboks 34
1861 TRØGSTAD

Saksbehandler, innvalgstelefon
Ida Hausmann, 69 24 70 00

Lovlighetskontroll - Indre Østfold - kommunestyret sak 9/24 - felt IDR4 Jørgentvedt

Vi viser til kommunens oversendelse datert 27.06.2024 av krav om lovlighetskontroll. Kravet knytter seg til kommunens vedtak av 06.02.2024 i sak 009/24 om kommuneplanens arealdel 2024/2035 og videreføring av arealformålet «framtidig motorsportanlegg» på felt IDR 4 – Jørgentvedt.

Vi beklager den lange saksbehandlingstiden.

Vi har behandlet saken og vår konklusjon er

Lovlighetskontrollen har avdekket feil ved Indre Østfold kommunestyre sitt vedtak av 06.02.2024 i sak 009/24 om kommuneplanens arealdel 2024-2035, om videreføring av arealformålet «framtidig motorsportanlegg» på felt IDR 4 – Jørgentvedt, som gjør det ugyldig. Statsforvalteren opphever den delen av vedtaket som omhandler videreføring av arealformålet på felt IDR 4, jf. kommuneloven § 27-3 fjerde ledd. Det betyr at kommunen må behandle denne delen av arealdelen på nytt.

Sakens bakgrunn
I møte den 06.02.2024 vedtok kommunestyret i Indre Østfold kommune kommuneplanens arealdel for 2024-2035 i sak 009/2024. Vedtaket innebærer en videreføring av arealformålet framtidig motorsportanlegg på felt IDR 4 – Jørgentvedt, dvs. en videreføring av det arealformålet som kommunestyret i Trøgstad kommune vedtok i 2017.[1]

Kommunestyrerepresentantene Svein Syvertsen (Mdg), Rita Sletner (V), Ravn Villtokt (R) og Åse Kristina Heien (SV), har i brev av 23.02.2024 fremmet krav om lovlighetskontroll av vedtaket. Slik vi forstår det, gjelder kravet om lovlighetskontroll den delen av kommuneplanen som innebærer videreføring av arealformålet «Idrettsanlegg, framtidig» på felt IDR4, på eiendommen gnr. 613, bnr. 1. Kravet om lovlighetskontroll er i hovedsak begrunnet med at:

[1] Trøgstad kommune ble en del av Indre Østfold kommune fra 01.01.2020.

- Ved førstegangsbehandling av kommuneplanens arealdel 07.03.2023 la administrasjonen til grunn å tilbakeføre arealet Jørgentvedt gnr. 613, bnr. 1 fra fremtidig idrettsformål motorsport til LNF-Formål.
- Etter kommunestyrets førstegangsbehandling 07.03.2023 ble imidlertid gjeldende arealformål, framtidig idrettsanlegg motorsport, foreslått beholdt.
- Konsekvensutredningen av området ble ikke sendt på høring og offentlig ettersyn ved tidligere Trøgstad kommunes vedtak fra 2018 om endring av arealformål.
- Arealet er på totalt 310 dekar, ca. 208 dekar er dyrkbart. Av dette er ca. 72 dekar myr som er et svært til middels karbonrikt areal.

Kommunestyremedlemmene anfører følgende ulovligheter ved kommuneplanens arealdel:

- Det foreligger ikke egnet støysonekart til arealplanen etter kommuneplanen 4.13. Dette skal foreligge ved høring.
- Gjennom kommuneplanprosessen ble det ikke gjennomført noen vurdering av hvilke områder som er egnet for ny støyende virksomhet etter kommuneplanens punkt 3.1.2. En slik vurdering er heller ikke sendt på høring.
- Kommuneplanen bryter med regjeringens retningslinjer for behandling av støy.
- Dersom kommunen ønsker å etablere et nytt motorsportanlegg, må det gjennomføres en planfaglig helhetsvurdering av i hvilket område et slikt anlegg vil skape minst mulig sjenanse for eksisterende innbyggere og virksomheter, samt hvor det gir minst mulig påvirkning av natur og miljø.
- Kommuneplanen innebærer brudd på formålsparagrafen til plan- og bygningsloven, pbl. § 1-1 og pbl. § 3-1 bokstav b, c og f-i.
- Kommunen har ikke gjort vurderinger i henhold til prinsippene i naturmangfoldloven § 7 og bryter med nml. §§ 7-9 og 11-12.
- Jordlova § 12 vil bli brutt, da det ikke er vurdert om delingen av eiendommen Jørgentvedt kan føre til drifts- eller miljømessige ulemper for landbruket i området.
- Rikspolitiske retningslinjer for barn og planlegging punkt 2, 4 og 5 vil bli brutt.
- I arealplanens karbonregnskap er ikke Jørgentvedtmyra tatt med i beregningen.
- Det er ikke tiltatt med tiltak på svært karbonrike arealer og arealformålet på Jørgentvedtmyra innebærer brudd på forpliktelser om reduksjon av karbonutslipp jf. KPA punkt 4.12.1.
- Det er mangler ved kommuneplanens krav til KU og det er ikke gjort noen planfaglig vurdering før arealplanen er vedtatt.

Kommunestyret i Indre Østfold tok stilling til kravet om lovlighetskontroll i møte den 17.06.2024, og opprettholdt vedtaket. Saken ble derfor oversendt til Statsforvalteren for behandling, jf. kommuneloven § 27-1 første ledd.

Innledende merknader

Som det fremgår over, har Statsforvalteren mottatt oversendelse fra Indre Østfold kommune i forbindelse med krav om lovlighetskontroll fra medlemmer av kommunestyret. Statsforvalteren har også mottatt en anmodning om lovlighetskontroll fra Per Røssum i henvendelse datert 08.05.2024, i sak med vår referanse 2024/19493. Vi anser at både kravet om lovlighetskontroll fra medlemmer av kommunestyret og anmodningen om lovlighetskontroll fra Per Røssum er blitt besvart og behandlet gjennom dette vedtaket.

Vi nevner også at daværende Fylkesmannen i Østfold tok stilling til en anmodning fra privatpersoner om lovlighetskontroll av kommuneplanens arealdel for Trøgstad kommune for 2018-2029 i brev datert 04.07.2018 (vår ref. 2018/1334). Fylkesmannen konkluderte da med at det ikke var grunnlag

for å foreta en lovlighetskontroll på eget initiativ av planvedtaket av 07.02.2018. Vi understreker at beslutningen ikke er til hinder for at Statsforvalteren gjennomfører en lovlighetskontroll av planvedtaket av 06.02.2024.

Generelt om lovlighetskontroll
Det følger av kommuneloven § 27-1 at tre eller flere medlemmer av kommunestyret eller fylkestinget sammen kan kreve at departementet kontrollerer om et vedtak er lovlig. Kravet må fremmes innen tre uker fra vedtaket ble truffet, jf. § 27-1. Myndigheten til å foreta lovlighetskontroll av kommunale vedtak er delegert til Statsforvalteren.[2] Ordningen med lovlighetskontroll er begrunnet i hensynet til økt rettssikkerhet, fremme tillit til forvaltningen samt å sikre faglig kvalitet på forvaltningens avgjørelser.[3]

Ved en lovlighetskontroll skal Statsforvalteren ta stilling til om vedtaket

a) har et lovlig innhold
b) er truffet av noen som har myndighet til å treffe et slikt vedtak
c) har blitt til på lovlig måte.

Lovlighetskontrollen kan likevel begrenses til de anførslene som er tatt opp i saken, jf. § 27-3 andre ledd.

Lovlighetskontroll innebærer ikke myndighet til å treffe et nytt vedtak i saken, men bare til å oppheve kommunens vedtak hvis det er ugyldig, jf. § 27-3 tredje ledd.

Statsforvalterens vurdering

1. Er de formelle vilkårene for å foreta lovlighetskontroll oppfylt?
Statsforvalteren vurderer Indre Østfold kommunes avgjørelse som et «vedtak» etter kommunelovens § 27-2 første ledd bokstav a. Kravet om lovlighetskontroll er fremmet innen fristen på tre uker. Også kravet om at klagen skal være fremsatt av minst tre representanter av kommunestyret er oppfylt. Det påklagede vedtaket gjelder offentligrettslige forhold, jf. § 27-3 tredje ledd.

Statsforvalteren har etter dette kommet til at de formelle vilkårene for å gjennomføre en lovlighetskontroll er oppfylt.

2. Er vedtaket truffet av riktig organ?
Det fremgår av vedtaket av 06.02.2024 at det ble fattet av kommunestyret i Indre Østfold kommune. Kommunestyret har, som øverste kommunale organ, det overordnede ansvar for ledelse, planlegging og drift av kommunens virksomhet.

I dette tilfellet er det ikke tvilsomt at kommunestyret var rette organ til å treffe vedtaket om kommuneplanen. Vi viser til plan- og bygningsloven § 11-15 første ledd hvor det fremgår at det er kommunestyret selv som vedtar kommuneplanen.

[2] Jf. forskrift om delegering av myndighet etter kommuneloven, inndelingslova og forvaltningsloven, FOR-2019-08-30-1096, IX.
[3] Se Prop. 46 L (2017-2018) punkt 27.1.4.

3. Avgrensning

Anførslene i kravet om lovlighetskontroll er knyttet til en videreføring av arealformålet fremtidig idrettsanlegg på Jørgentvedtmyra. Statsforvalteren begrenser derfor omfanget av kontrollen til dette planområdet og de anførslene som er fremmet i anmodningen, jf. § 27-3 andre ledd. Øvrige deler av kommuneplanens arealdel vil derfor ikke omfattes av denne lovlighetskontrollen.

4. Er saksbehandlingsreglene fulgt?

Naturmangfoldloven

I lovlighetsklagen punkt 6 hevder klagerne at kommunen har brutt naturmangfoldloven §§ 7, 8, 9, 11 og 12. Naturmangfoldloven § 7 slår fast at prinsippene i §§ 8 til 12 skal legges til grunn som retningslinjer ved utøving av offentlig myndighet og at vurderingen skal fremgå av beslutningen. Kommunestyrerepresentantene mener at kommunen har brutt § 8 som stiller krav til kunnskapsgrunnlaget og at kommunen ikke har gjort en vurdering av føre-var-prinsippet i § 9.

Klagerne mener det er tatt manglende natur- og miljøhensyn i forbindelse med vedtakelse av planen og videre er det ikke tatt hensyn til drifts- eller miljømessige ulemper for landbruket i området.

I forbindelse med utarbeidelse av kommuneplanen 2024-2035 ble det utarbeideidet tiltaksanalyser for hvert enkelt innspill. Innspill nr. 085 gjaldt utvidelse av Jørgentvedt hvor det ble foreslått å utvide arealet med 464 dekar med arealformålet motorsportanlegg – kombinert bygg og anlegg. Innspill nr. 178 gjaldt tilbakeføring av området IDR4 til LNF. I disse tiltaksanalysene vises det til kunnskapsgrunnlaget om friluftsområder, kulturminner, flom, løsmasse, marin grense, naturtyper, Radon, støy og hensynsynssoner. Tiltaksanalysen går også gjennom punktene i kommunens arealstrategi og viser hvilken påvirkning endring av arealformålet vil utgjøre for området. Som eksempel viser vi til arealstrategien opprettholdelse av naturmangfold, hvor det ble vurdert at innspill 178 medførte at skog og myr sikres og at dette ble vurdert som svært positivt. I tiltaksanalysen for innspill 085 skriver kommunen at innspillet har en negativ virkning med hensyn til arealstrategien som følge av at innspillet innebærer nedbygging av skog og myr.

Vi ser at kommunen i sin behandling av kommuneplanen 2024-2035 for Indre Østfold har hatt arealformålet på Jørgentvedtmyra oppe som tema.

Ved behandlingen av kommuneplanens arealdel i formannskapet 26.01.2024 i sak 008/24 ble følgende innstilling til punkt 1 vedtatt:

> Forslag til kommuneplanens arealdel for Indre Østfold kommune, planID 3014202101 med plankart sist revidert 15.01.2024, planbestemmelser sist revidert 15.01.2024 og planbeskrivelse sist revidert 15.01.2024, vedtas i tråd med bestemmelsene i plan- og bygningsloven § 11-15, med følgende endringer:
>
> - det utarbeides en ny retningslinje: Store vindkraftturbiner skal ikke anlegges i kommunens LNF-områder
> - Området motorsportanlegg Jørgentvedt (jmfr. innspill nr. 178 fra første gangs behandling av planen, gnr. 613, bnr. 1) tas ut av kommuneplanens arealdel. Dette arealet søkes tilbakeført til LNF-område i en ny snarlig planprosess med høring. Inntil en slik planprosess er sluttført, skal nåværende planformål gjelde.

Ved endelig behandling av kommuneplanens arealdel 2024-2035, etter høring og offentlig ettersyn, ble det imidlertid politisk flertall for følgende forslag i kommunestyremøte den 06.02.2024:

> Denne setningen tas ut av innstillingen: - Området motorsportanlegg Jørgentvedt (jmfr. innspill nr. 178 fra første gangs behandling av planen, gnr. 613, bnr. 1) tas ut av kommuneplanens arealdel. Dette arealet søkes tilbakeført til LNF-område i en ny snarlig planprosess med høring. Inntil en slik planprosess er sluttført, skal nåværende planformål gjelde.

Det fremgår av opptaket fra kommunestyrets behandling av saken i møtet den 06.02.2024 at det har vært og er svært delte meninger om videreføringen av arealformålet, både innad i enkelte partier og mellom de ulike partiene. Slik vi forstår det, mente flertallet at arealformålet fremtidig idrettsanlegg-motorsport på Jørgentvedtmyra representerer en viktig del av kommunens satsing på å legge til rette for flere alternativer til fritidsaktiviteter for unge i Indre Østfold kommune. Det blir også uttalt at motorsport er viktig for kommunen og at det per nå ikke foreligger konkrete alternativer til områder som eventuelt kunne være aktuelle for arealformålet. Det vises også til jobben kommunen har gjort ved å omregulere andre områder fra for eksempel boligformål til LNF.

Vi kan ikke se at kommunen i forbindelse med vedtakelsen av kommuneplanen for Indre Østfold har vurdert prinsippene etter naturmangfoldloven i forbindelse med videreføringen av arealformålet.

Ved kommunens behandling av lovlighetsklagen fremgår det av kommunedirektørens vurderinger:

> Kommunedirektøren har også lagt til grunn at vurderinger etter §§ 1-1 og 3-1 i plan- og bygningsloven samt §§ 7, 8, 9, 11 og 12 i Naturmangfoldloven ble gjort i forbindelse med utarbeidelse og behandling av Kommuneplan for Trøgstad 2018-2029. Det samme gjelder vurderinger knyttet til ny støyende virksomhet. Overordnete myndigheter som er hørt i forbindelse med ny arealdel for Indre Østfold kommune, har heller ikke påpekt lovmessige utfordringer eller hindringer knyttet til å videreføre arealet IDR4 Jørgentvedt i ny plan.

Vi forstår kommunen slik at prinsippene etter naturmangfoldloven §§ 8-12 anses å være vurdert i forbindelse med vedtakelsen av kommuneplanen for Trøgstad 2018-2029, og at det derfor ikke var nødvendig å foreta en ny vurdering av dette i forbindelse med videreføringen av arealformålet. Spørsmålet blir dermed om Trøgstad kommune vurderte hensynene til naturmangfold i tråd med lovens prinsipper ved arealformålsendringen i 2017.

I forbindelse med vår behandling av lovlighetsklagen har vi derfor bedt om nærmere opplysninger fra kommunen om de vurderingene den oppgir at ble gjort etter naturmangfoldloven i forbindelse med utarbeidelsen og behandlingen av kommuneplanen for Trøgstad 2018-2029.

I brev av 16.01.2025 oppgir kommunen følgende:

> Statsforvalteren ber videre kommunen vise hvilke vurderinger som ble gjort etter prinsippene i naturmangfoldloven §§ 8-12, jf. § 7 i forbindelse med utarbeidelse og behandling av kommuneplan for Trøgstad 2018-2029 vedrørende endring av arealformålet på Jørgentvedtmyra, samt vise vektingen av prinsippene.
>
> Verdi- og konsekvensvurdering for naturmangfold inngår i den vedlagte KU – motorpark ved Jørgentvedt (kapittel 6, s. 22). Konsekvenser for biologiske forhold er omtalt under oppsummering av konsekvenser, side 56, i arealdelens planbeskrivelse, som også er vedlagt. For mål og strategier for Natur og miljø, se kapittel 3.1 i vedlagte kommuneplan.

I forbindelse med kommuneplan for Trøgstad kommune ble det fremmet følgende forslag:

> Forslag nr 20
> Motorpark Indre Østfold as i samarbeid med grunneier, Ole Jørgen Jørgentvedt. Dok nr: 16/1612-35 og 16/1612-51
> Innspill:
> Eier av Jørgentvedt, gnr.13, bnr.1, har inngått et samarbeid med Motorpark Indre Østfold. De har et ønske om å utvikle et område på ca. 300 dekar øst for
> RV22. Området er tenkt utviklet til diverse motoraktiviteter og til næringsutvikling med tilknytning til dette.

Da kommuneplanen for Trøgstad kommune ble sendt på høring 07.06.2017, fremgår det følgende av rådmannens innstilling:

> Motorpark Indre Østfold AS har et interessant prosjekt der de ønsker å kople motorinteresser og næringsutvikling. Når forslaget ikke er tatt inn i planforslaget, er dette begrunnet med støy og at området har 200 dekar dyrkbar mark og store myrområder. Et slikt anlegg gir svært mye støy og denne vil i stor grad komme i helger og på ettermiddager når mange har fri og vil være ute. Støyen vil påvirke nærliggende bebyggelse og støyutsatt næringsvirksomhet i området og flere tusen innbyggere i Mysen. Motorpark IØ ønsker å skjerme støyen med bygninger og installasjoner. I følge konsekvensutredningen kan det ikke forventes at avbøtende tiltak vil kunne redusere støyen vesentlig. Hensynet til jordvern har blitt tatt på alvor i planarbeidet og det vil være feil å overse dette i forslaget om motorpark. Her må det tenkes langsiktig. Deler av området er myr, som har en stor verdi som naturtype, fordrøyningsmagasin og CO2-lager i klimaarbeidet, siden mange myrer er dyrket opp.

Høringsforslag kommuneplan 2017-2029 ble behandlet i Teknikk- og naturutvalget i sak 14/17 04.05.2017. TN-utvalget fremmet samlet følgende tilleggsforslag:

> Forslag nr 20 Motorpark Indre Østfold imøtekommes og legges inn i planforslaget. Det legges inn rekkefølgebestemmelse om fremføring av gang og sykkelsti fra Eidsberg.

Forslaget ble enstemmig vedtatt.

Utvalget behandlet deretter endringsforslag til planbestemmelser og -retningslinjer:

> Saxe Frøshaug fremmet på vegne av Senterpartiet følgende tilleggs-/endringsforslag:
> § 4. 3 Utbyggingsrekkefølge bokstav c) Utbyggingsområder
> (...)
> 4. Planforslag nr. 20 Motorpark. Før det kan gis igangsettelsestillatelse for tiltak i planområdet må
> gang- og sykkelveiforbindelse til tilsvarende forbindelse i Eidsberg kommune sikres i rekkefølgebestemmelse i reguleringsplan

Forslaget ble enstemmig vedtatt. Det ble også vedtatt at forslag nr. 20 Motorpark Indre Østfold imøtekommes og legges inn i planforslaget. Det legges inn rekkefølgebestemmelse om fremføring av gang og sykkelsti fra Eidsberg.

Ved formannskapets behandling av høringsforslaget i sak 19/17 den 09.05.2017 og kommunestyrets behandling i sak 28/17 den 16.05.2017 ble imøtekommelsen av planforslaget knyttet til motorpark Indre Østfold opprettholdt i tråd med innstillingen fra Teknikk- og naturutvalget.

Som nevnt ovenfor viser kommunen til at vurderinger etter §§ 7, 8, 9, 11 og 12 i naturmangfoldloven ble gjort i forbindelse med utarbeidelse og behandling av Kommuneplan for Trøgstad 2018-2029. I denne sammenhengen har kommunen vist til COWIs forenklede konsekvensvurdering for motorpark ved Jørgentvedt kapittel 6 side 22:

> Området er i sin helhet et skogsområde med myrpartier. Bonitetskartet viser flere ulike boniteter. Variasjon i boniteten gir seg utslag i en veksling mellom ulike vegetasjonstyper fra bart fjell med noe mose, lyng og furutrær til mer frodig og tett gran og løvskog.
>
> (...)
> Det er ikke registrert noen arter av spesiell interesse innenfor planområdet i www.naturbase.no. Kartutsnittet over viser registrerte truede og rødliste arter med gult punkt eller gul skravur og grønn prikk for hensynskrevende, men det må vurderes nærmere i en evt. konsekvensutredning på reguleringsplannivå. Dersom markerte registreringer av arter er dyreliv som er utsatt for støy, kan disse komme inn under tiltakets influenssone. Planområdet er en sammenhengende skogteig som ligger inne mellom jordbruksarealer, og selv om det ikke skulle inneholde sårbare arter vil det kunne ha en stor verdi knyttet til opprettholdelsen av det mer alminnelige plante- og dyrelivet som er karakteristisk for denne regionen. Siden området ikke har registreringer av verneverdige eller sårbare arter er det likevel riktig i denne sammenheng å klassifisere området til å ha liten verdi. Dersom det ved eventuelle feltundersøkelser skulle framkomme at det er arter som må hensyntas vil områdets verdi stige, dvs. at konklusjonen baseres på et begrenset grunnlag.
>
> (...)
> Områdets konsekvens, basert på vurderinger og verdi, vil klassifisere tiltaket til å ha liten negativ konsekvens. Siden omfanget er stort vil graden av negativ konsekvens endres raskt dersom det framkommer nye registreringer av verneverdige eller sårbare arter.

I kommuneplanen for Trøgstad kommune 2017-2029 skriver kommunen følgende om motorsportanlegget på side 46:

> Trøgstad har på landsbasis et unikt motorsportmiljø som engasjerer ungdom som ikke har interesse for annen organisert virksomhet innen idrett og kultur. Med bakgrunn i innspill fra sammenslutningen Motorpark Indre Østfold (MIØ) er det lagt inn et område med arealformål Idrettsanlegg i plankartet. Anlegget skal erstatte dagens kjøring på Momarken travbane og skal ikke drive konkurrerende løpsvirksomhet med Rudskogen motorsenter. Motorsportsanlegget skal dekke motormiljøets behov for baner til bilcross og rallycross, shortcar, crosscart, supermoto, atv og enduro, samt serviceanlegg og lokaler for mekkegarasje. Anlegget skal også kunne romme et trafikksikkerhetssenter med sikkerhetsbane for kjøreskoler og glattkjøringsbane for tyngre kjøretøy. I tillegg vil det kunne gis tillatelse til næringsvirksomhet som naturlig hører hjemme på et slikt anlegg, men ikke næring som innebærer handel eller stort besøk. Støy er et viktig tema ved plassering av motorsportsanlegg. Videre planlegging og konsekvensutredninger vil vise om det lar seg gjøre å komme ned på et akseptabelt støynivå slik at anlegget kan realiseres.

Og dette på side 55:

> En realisering av motorpark ved Jørgentvedt vil være støymessig krevende for nærmiljøet.

I forbindelse med lovlighetsklagen viser kommunen til at konsekvenser for biologiske forhold er omtalt under oppsummering av konsekvenser på side 56 i kommuneplanen for Trøgstad:

> Det er ikke kjent vesentlige negative konsekvenser for det biologiske mangfoldet av planforslaget. Ved etablering av nye hytteområder langs Øyeren bør det gjøres en bedre kartlegging av arter, da det er kjent at det er sårbare arter for eksempel i nærheten av Gillingsrudfeltet. Ved Olberg bør det hensyntas at det er en trekkvei for vilt gjennom foreslått næringsområde. På Trøgstad Fort er en skoghelling mot nordvest lagt som naturområde for å bevare det biologiske mangfoldet som er funnet ved kartlegging her.

Kommunen viser også til kapittel 3.1 om mål og strategier for Natur og miljø i kommuneplanen. Kommunen oppgir her delmål for bærekraftig utvikling og viser til punktvise strategier for å oppnå målene sine. Vi kan imidlertid ikke se at det her fremgår noen konkret vurdering etter prinsippene i naturmangfoldloven knyttet til endringen av arealformålet.

Formålet med naturmangfoldloven er at «naturen med dens biologiske, landskapsmessige og geologiske mangfold og økologiske prosesser tas vare på ved bærekraftig bruk og vern, også slik at den gir grunnlag for menneskenes virksomhet, kultur, helse og trivsel, nå og i fremtiden, også som grunnlag for samisk kultur», jf. lovens § 1.

Vi viser til naturmangfoldloven § 3 om definisjoner bokstav i som definerer naturmangfold slik:

> naturmangfold: biologisk mangfold, landskapsmessig mangfold og geologisk mangfold, som ikke i det alt vesentlige er et resultat av menneskers påvirkning;

Når et planvedtak etter plan- og bygningsloven berører naturmangfoldet, skal prinsippene i naturmangfoldloven §§ 8-12 legges til grunn som retningslinjer ved behandlingen av planen, jf. naturmangfoldloven § 7. Loven stiller krav til saksbehandling ved utøving av offentlig myndighet, blant annet i forbindelse med vedtakelse av kommuneplan. Vurderingen og vektleggingen av prinsippene skal fremgå av vedtaket. Naturmangfoldloven supplerer reglene om utredning og begrunnelse i forvaltnings-loven §§ 17, 24 og 25.

Det er kommunestyret som har vedtakskompetanse på kommuneplan etter pbl. § 11-5. Kommunestyret må derfor selv vurdere forholdet til naturmangfoldloven.

Kommunen har i stor grad vist til forenklet konsekvensutredning om Jørgentvedtmyra og til generelle omtaler av naturmangfold i kommuneplanen. Vi ser at temaet naturmangfold i en viss grad er belyst her. Prinsippene i §§ 8-12 innebærer imidlertid mer enn å opplyse saken. Kommunen skal i sin begrunnelse vise til hvordan prinsippene er vurdert, jf. naturmangfoldloven § 7.

Vi viser Miljøverndepartementets uttalelse av 6. oktober 2011[4] om interesseavveiningen ved beslutninger etter plan- og bygningsloven:

> Alle planvedtak etter plan- og bygningsloven bygger på en interesseavveiing. Hvilken vekt prinsippene i §§ 8-12 i naturmangfoldloven, sammen ved forvaltningsmålene i § 4 og § 5, blir

[4] publisert i Planjuss 1/2012 side 4

> tillagt i denne avveiingen, 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 vektleggingen 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.

Etter naturmangfoldloven § 7 stilles det krav som at det skal fremgå av vedtaket at de aktuelle prinsippene etter §§ 8-12 er vurdert og vurderes hvilken vekt disse skal ha.

Basert på det ovenstående kan vi ikke se hvordan prinsippene er vurdert av kommunen. Vi kan ikke se at hensynet til naturmangfold er vurdert opp mot andre relevante hensyn.

Den manglende vurderingen av naturmangfoldloven er en saksbehandlingsfeil. Etter forvaltningsloven § 41 er et vedtak som lider av saksbehandlingsfeil likevel gyldig «når det er grunn til å regne med at feilen ikke kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold». Bestemmelsen gjelder etter sin ordlyd bare ved brudd på saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven eller forskrift gitt i medhold av loven, men den anvendes også analogisk på andre saksbehandlingsfeil. Det er ikke krav om sannsynlighetsovervekt for at feilen har fått betydning. Det er tilstrekkelig at det foreligger en ikke helt fjerntliggende mulighet for at feilen har hatt betydning.[5]

Statsforvalteren finner etter dette at det ikke kan utelukkes at kommunens manglende oppfylling av naturmangfoldloven § 7 kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold. Statsforvalteren opphever derfor kommunens vedtak om videreføring av arealformålet og kommunen må behandle dette punktet i kommuneplanen på nytt. Statsforvalteren ber om å bli orientert om resultatet av kommunens nye behandling. Kommunen må ved den nye behandlingen påse at saksbehandlingsreglene i plan- og bygningsloven og naturmangfoldloven er oppfylt.

Konsekvensutredning

Klagerne viser til at det foreligger mangler ved COWIs forenklede konsekvensutredning fra 2017 og at den ikke ble sendt på høring og offentlig ettersyn i forbindelse med vedtakelsen av tidligere Trøgstad kommunes vedtak om kommuneplan for 2018-2029.

Det fremgår av Statsforvalterens systemer at den forenklende konsekvensutredningen ble mottatt av Statsforvalteren i forbindelse med høringen. Vi legger derfor til grunn at den var en del av kommuneplandokumentene som ble sendt på høring og offentlig ettersyn.

Kommuneplanen for Trøgstad kommune 2018-2029 ble sendt på høring 06.06.2017. Planen var omfattet av forskrift 19. desember 2014 nr. 1726 om konsekvensutredninger for planer etter plan- og bygningsloven (FOR-2014-12-19-1726), jf. forskrift om konsekvensutredninger av 2017 (FOR-2017-06-21-854) § 39 første ledd.

Det følger av plan- og bygningsloven (pbl.) § 4-1 første ledd at det for kommuneplaner og reguleringsplaner som kan få «vesentlige virkninger for miljø og samfunn» skal utarbeides et planprogram som grunnlag for planarbeidet. Planprogrammet skal blant annet gjøre rede for formålet med planarbeidet, planprosessen med frister og deltakere og «hvilke alternativer som vil bli vurdert og behovet for utredninger», jf. pbl. § 4-1 andre ledd.

---

[5] Jf. Høyesteretts dom i sak om endring av reguleringsplan for bygging av ambassade i Husebyskogen, Rt-2009-661.

Etter forskrift om konsekvensutredning av 2014 (heretter kuf.) § 5 skal planprogrammet inneholde en beskrivelse av «relevante og realistiske alternativer og hvordan disse skal vurderes i konsekvensutredningen».

Det følger videre av pbl. § 4-2 annet ledd at det for kommuneplaner med retningslinjer eller rammer for framtidig utbygging og for reguleringsplaner som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn, skal gis «en særskilt vurdering og beskrivelse – konsekvensutredning – av planens virkninger for miljø og samfunn». I konsekvensutredningen gjøres en nærmere utredning av temaene fastsatt i planprogrammet, jf. kuf § 7. Når det gjelder alternativer, følger det av kuf § 7 tredje ledd at konsekvensutredningen skal gjøre rede for «vurderte alternativer, og i nødvendig grad omfatte utredning av relevante og realistiske alternativer, herunder alternativ lokalisering. Anbefalt alternativ skal begrunnes.»

Vurderingen av alternativer omtales i forarbeidene som «et viktig element i arbeidet med konsekvensutredningen[6]».

I brev av 16.01.2025 oppgir kommunen følgende:

> Det ble i forbindelse med kommuneplan for Trøgstad 2018-2030 utarbeidet en særskilt konsekvensutredning av motorpark ved Jørgentvedt etter dagjeldende Forskrift om konsekvensutredninger for planer etter plan- og bygningsloven. Selv med betegnelsen «forenklet KU» framstår denne som mer detaljert enn konsekvensutredninger i overordnete planer vanligvis gjorde i dette tidsrommet (2017-2018), og mer utfyllende enn generell metode vist i Miljødepartementets dagjeldende veileder *Konsekvensutredning av kommuneplanens arealdel T-1493*, kapittel 5. Begrepet forenklet må nok her forstås som mindre omfattende enn konsekvensutredning på reguleringsplannivå.
>
> I dagjeldende forskrift § 7 heter det at det i konsekvensutredningen av arealdelen skal redegjøres for hvilke forhold som skal avklares og belyses nærmere i tilknytning til senere regulering av områdene. Konsekvensutredningen av motorpark ved Jørgentvedt inngikk i grunnlaget for planbestemmelser knyttet til Jørgentvedt i *§ 5.1.9 Bestemmelser til Idrettsanlegg innenfor områder avsatt til bebyggelse og anlegg,* 2. ledd:
>
> > «Som en del av reguleringsplanen for området skal det utarbeides konsekvensutredning av planlagt aktivitet, jf. Forskrift om konsekvensutredninger. Støy, jordressurser og klimagassutslipp, herunder muligheter til å ta vare på deler av myra, skal utredes særskilt. Reguleringsplanen for området må fastsette støykrav i anleggets åpningstider, beskrive andre avbøtende tiltak i forhold til støy, og fastsette driftstider for baneanlegget slik at hensynet til nærliggende bebyggelse blir ivaretatt. Eventuell bilsportrelatert næringsvirksomhet på motorparkens område må avklares i reguleringsplan.»
>
> Disse bestemmelsene er videreført i bestemmelser i kommuneplanens arealdel for Indre Østfold 2024-2035, § 5.7.

Vi siterer fra veilederen som kommunen har vist til:

---

[6] Ot. prp. nr. 32 (2007-2008) s. 186.

> Hvor omfattende og detaljert konsekvensutredningen av enkeltområder bør være, vil særlig variere avhengig av størrelse på den aktuelle utbyggingen og antatte virkninger i det aktuelle området.
> (...)
>
> Med «antatte virkninger» menes hvilken konflikt en kan forvente mellom utbyggingen og berørte verdier og interesser. Her vil lokalisering, og områdets karakter være viktig i vurderingen sammen med forholdene i punktet over. Jo høyere antatt konfliktgrad desto mer omfattende og detaljert vil det normalt være hensiktsmessig å utrede.
>
> (...)
> Metodikken for å vurdere konsekvensene av de enkelte utbyggingsforslagene må tilpasses det enkelte utredningstema, men kan følge en generell trinnvis fremgangsmåte:
> (...)
> Trinn 3: Omfanget (påvirkningen) av det som planlegges å skje i området vurderes i forhold til 0-alternativet, som tilsvarer sannsynlig utvikling av området uten utbyggingen.

Systemet la altså opp til at man i konsekvensutredningen skulle gjøre rede for vurderte alternativer og i nødvendig grad også omfatte utredning av relevante og realistiske alternativer, herunder alternativ lokalisering. Vi forstår det slik at dersom det er vurdert alternativer, må disse gjøres rede for i konsekvensutredningen. Videre må det vurderes om det er nødvendig med en utredning begrenset til relevante og realistiske alternativer. Anbefalt alternativ må også begrunnes.

Slik vi forstår det viser ovennevnte veiledning fra Miljødepartementet til at det må foretas en konkret vurdering av det enkelte området med hensyn til størrelse og antatte virkninger i vurderingen av hvor detaljert konsekvensutredningen skal være. Den viser også til at det må vurderes hvilken konflikt en kan forvente i forbindelse med aktuelle verdier og interesser i området.

Vi viser til uttalelser i COWIs forenklede konsekvensutredning:

> Det antas at lokaliseringen av motorparken bygger på en avtale mellom initiativtakere og grunneier. Dette bør godtas som grunnlag for et innspill til kommuneplanen, men kommunen må kunne vurdere om dette er den beste lokaliseringen av tiltaket. Det foreligger ingen offentlige kriterier for vurdering av slike anlegg, men tiltaket må vurderes ut fra prinsippet om minst konfliktfylte lokalisering. Det kan være aktuelt før tiltaket videreføres at det tas et søk av mulige alternative lokaliseringer, siden det ikke kan påregnes å kunne vurdere denne lokaliseringen opp mot andre konkurrerende tiltakshavere i regionen.
>
> (...)
>
> Konsekvensene av ovennevnte forhold bygger på mange uavklarte forutsetninger av de samfunnsmessige sidene av tiltaket. Siden det ikke foreligger noen alternativsvurdering, og at det kan påregnes offentlige utgifter knyttet til gang og sykkelvei, er det naturlig å beskrive tiltaket for å ha middels negativ konsekvens.
>
> (...)
> Siden det ikke er vurdert alternative lokaliseringer og heller ikke foreligger faste kriterier for å vekte anlegget opp mot er det vanskelig å fastslå om området er det mest egnede lokalisering i regionen for et slikt anlegg. Siden støyulempene ved slike anlegg er svært krevende for nærmiljøet bør det foreligge alternativsvurderinger.

I opplysninger fra forslagsstiller sendt til kommunen pr. epost 15.11.2017 og mottatt hos Statsforvalteren 20.11.2017 fremgår det:

> NMK Trøgstad har søkt etter områder for å bygge bane siden 1983. De siste 3 årene har Motorpark vært igjennom et antall nye områder i den forbindelse. Etter denne gjennomgangen hvor vi har sortert områdene etter beliggenhet, støysoner, størrelse, logistikk, har vi landet på at området ved Jørgentvedt er den beste plasseringen for oss.
>
> Se vedlegg for tidligere områder.

Av vedlegget fremgår dette:

Trøgstad	NN gård	230 mål
Trøgstad	NN gård	650 mål
Trøgstad	NN gård	60 mål
Spydeberg	Oppe ved skytebanen	80 mål
Spydeberg	Ved avkjøring mot Spydeberg vest på E18	500 mål
Hobøl	Ringvoll	100 mål
Hobøl	Greaker	140 mål
Hobøl	Holt ind omr	200 mål
Eidsberg	Ramstad 4	60 mål
Eidsberg	Avkjøring E18 mot Havnås	200 mål
Eidsberg	Grini grustak	200 mål
Eidsberg	NN gård	1000 mål
Eidsberg	NN gård	800 mål
Eidsberg	NN gård	250 mål
Askim	Nede ved presseriet	250 mål
Askim	NN gård	200 mål
Marker	Oppe ved tollstasjonen	300 mål
Trøgstad	Nord Båstad	70 mål
Trøgstad	NN gård	250 mål
Trøgstad	NN gård	300 mål
Trøgstad	NN gård	300 mål

Vi viser til Sivilombudets uttalelse i sak 2022/1343 hvor det fremgår[7]:

> Det sies lite konkret om denne vurderingen, og hvilke krav som stilles til å dokumentere at en slik vurdering er gjort, i plan- og bygningsloven og konsekvensutredningsforskriften. Systemet synes imidlertid å forutsette at det gjøres en utvelgelse av aktuelle alternativer, som – av hensyn til sakens opplysning, medvirkning og planmyndighetens

[7] 20.12.2022 (2022/1343) Konsekvensutredning av alternative lokaliteter ved planlegging av Toft næringsområde

beslutningsgrunnlag – bør dokumenteres. Ombudet har i uttalelse 28. april 2011 (SOMB-2011-709) lagt til grunn 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.»

Når det gjelder kommunens henvisning til at det i kommuneplanen også er videreført en bestemmelse om krav til reguleringsplan før tiltak kan iverksettes, viser vi til ombudets uttalelse i sak 2022/1343:

> 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. Dette har sammenheng med at kommuneplaner er omfattet av plandirektivet, som også stiller krav om utredning av «rimelige» alternativer, og hvor særlig lokalisering er ansett sentralt:
>
> > «Det at det er større muligheter til å utrede lokaliseringsalternativer på det overordnede plannivået er internasjonalt anerkjent og mye av bakgrunnen for at EU vedtok et eget direktiv om konsekvensutredninger for dette nivået. … Bakgrunnen for dette er at arealbeslutninger på det overordnede nivået har et større spillerom for å vurdere alternativer i arealbruken. Ideelt sett tegnes et større bilde av den fremtidige arealforvaltningen og det åpner for at vesentlige forskjellige alternativer kan utredes», se Holth og Winge m.fl., *Konsekvensutredninger*, 2014, s. 129.
>
> 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.

Etter en gjennomgang av sakens dokumenter kan vi ikke se at kommunen har begrunnet skriftlig hvorfor alternativet med plassering av motorsportsenter på Jørgentvedtmyra er anbefalt eller valgt. Vi kan ikke se at en enkelt opplisting av områder hvor forslagsstiller oppgir å ha vurdert lokalisering gir et tilstrekkelig grunnlag. Det er ikke begrunnet hvordan kommunen har kommet frem til at det foreligger et behov for et slikt anlegg. Kommunen har ikke vist til at den selv har foretatt en vurdering av om det finnes realistiske eller relevante alternativer og kommunen har heller ikke begrunnet hvorfor andre alternativer ikke har blitt vurdert. Basert på uttalelsene i den forenklede konsekvensutredningen, og momentene fra Miljødirektoratets dagjeldende veileder, er det mye som tyder på at endringen av arealformål på Jørgentvedtmyra utløste behov for en nærmere utredning av alternativ lokalisering. Dette basert på omfanget av arealendringen, særlig sett hen til støyvirkningen arealformålet kan påføre nærområdet. Statsforvalteren anser at kommunen som et minimum burde ha foretatt en skriftlig og grundig vurdering av behovet for et slikt anlegg på Jørgentvedtmyra, samt vurdert endringen av arealformålet opp mot 0-alternativet.

I sin behandling av lovlighetsklagen på kommuneplan for Indre Østfold viser kommunens administrasjon til følgende:

> Konsekvensutredninger i kommuneplanens arealdel skal i tråd med F*orskrift om konsekvensutredninger.* I § 18 *Særlig om overordnede planer***,** 2. ledd heter det:
>
> *"Konsekvensutredningen av kommuneplanens arealdel skal bare omfatte de delene av planen som fastsetter rammer for fremtidig utbygging og som samtidig innebærer endringer av den gjeldende planen."*
> Det er altså kun arealbruks*endringer* som skal konsekvensutredes i kommuneplanens arealdel. Da felt IDR 4 Jørgentvedt motorsportanlegg *ikke* er en endring fra daværende gjeldende plan, skal dette arealet *ikke* konsekvensutredes i ny KPA, utover det som ble gjort i arbeidet med kommuneplan for Trøgstad 2018-2029. Derimot var Kommunedirektørens forslag om å tilføre arealet til LNF en arealbruksendring i forhold til gjeldende plan, og denne endringen ble konsekvensutredet.

Statsforvalteren er enig med kommunen i at kravet til konsekvensutredning kun utløses dersom planen fastsetter rammer for fremtidig utbygning og som innebærer en endring av gjeldene plan. Slik vi ser det, vil imidlertid utgangspunktet for denne bestemmelsen måtte være at slike områder tidligere eller allerede har blitt konsekvensutredet. Dette synet mener vi støttes av uttalelser i forarbeidene til plan- og bygningsloven hvor det fremgår[8]:

> Koplingen mellom planprogram (jf. § 1-8 andre ledd) og konsekvensutredning er viktig. Konsekvensutredningen skal utarbeides på grunnlag av planprogrammet. Det skal gi en beskrivelse og vurdering av planens konsekvenser, herunder av aktuelle alternativer. Konsekvensutredningens innhold, omfang og detaljeringsgrad må tilpasses den aktuelle plantype og behov for avklaring. Grunnlaget for dette skal skaffes gjennom arbeidet med planprogrammet. Det er viktig å unngå dobbeltarbeid. Dersom det er foretatt konsekvensutredning ved tidligere eller overordnete planer for samme område, må dette tas i betraktning ved vurderingen av utredningsbehov.
>
> Uttrykket «aktuelle alternativer» må ikke forstås for snevert. Alternativer til å bygge et område ut til et bestemt formål vil alltid være å bygge det ut til et annet formål, eller å la det forbli ubygget. Dette siste, som gjerne kalles «nullalternativet», vil nesten alltid være et alternativ som må utredes i arealplanleggingen. Men det skal ikke være nødvendig å utrede alternativer som ikke er aktuelle. Ofte vil det være nødvendig å utarbeide en mer detaljert plan for et område som grunnlag for behandling av enkeltsaker. Det vil derfor ikke være nødvendig for eksempel å utrede konsekvensene av en rekke forskjellige alternative bruk av et område innenfor et arealformål i en arealdel til kommuneplan. Den mer detaljerte konsekvensutredningen må heller foretas i forbindelse med arbeidet med områdeplan eller detaljplan og omfatte den arealbruken som da viser seg å bli aktuelt, og mulige alternativer til den.

Slik vi ser det, må dette derfor forutsette at arbeidet med konsekvensutredning tidligere har blitt gjennomført. I dette tilfellet foreligger det imidlertid en mangel ved den tidligere konsekvensutredningen sett opp mot dagjeldende forskrift om konsekvensutredninger. Vi presiserer at konsekvensutredningsforskriften slik den i dag er utformet, innebærer et enda tydeligere og

[8] NOU 2003: 14 side 254-255

strengere krav til vurdering av alternative lokaliteter. Statsforvalteren har imidlertid sett kommunens vurdering opp mot de krav som gjaldt for tidligere Trøgstad kommunes kommuneplan 2018-2029.

Som nevnt er bakgrunnen for bestemmelsen knyttet til krav om konsekvensutredning ved *endringer* å forhindre dobbeltarbeid. Vi kan ikke se at bestemmelsen er ment slik at eventuelle feil ved tidligere saksbehandling blir nullet ut dersom de ikke blir oppdaget før kommuneplaner er blitt revidert. Vi kan heller ikke se at bestemmelsen er til hinder for at kommunen ved rullering av kommuneplanen kan rette opp i eventuelle feil som er blitt gjort ved tidligere planer.

Konklusjon
Lovlighetskontrollen har avdekket feil ved Indre Østfold kommunestyres vedtak av 06.02.2024 i sak 009/24 om kommuneplanens arealdel 2024-2035, om videreføring av arealformålet «framtidig motorsportanlegg» på felt IDR 4 – Jørgentvedt, som gjør det ugyldig. Statsforvalteren opphever den delen av vedtaket som omhandler videreføring av arealformålet på felt IDR 4, jf. kommuneloven § 27-3 fjerde ledd. Det betyr at kommunen må behandle denne delen av arealdelen på nytt.

Statsforvalterens vedtak i saken er endelig og kan ikke påklages.[9]

Vi ber kommunen orientere representantene som har fremmet kravet om lovlighetskontroll om dette vedtaket.

Med hilsen

Hege Skaanes Nyhus
avdelingsdirektør

Anne Danielsen
seksjonssjef

Juridisk avdeling

Dokumentet er elektronisk godkjent

Kopi til:
Per Trygve Røssum Gjeterudveien 37 1852 Mysen

[9] Jf. veilederen «Lovlighetskontroll etter kommuneloven § 59», utgitt av Kommunal- og regionaldepartementet 21. oktober 2013 (H-2299), punkt 6.1 og 8.1.