

Klage på reguleringsplan 2107 (Åkra sør-Veakrossen) i Karmøy kommune

Denne klagen er sendt inn på vegne av Naturvernforbundet i Rogaland, Norsk Ornitologisk Forening, Sabima og fem berørte grunneiere – se side 46 for detaljer om hvem som klager.

Vi viser til vedlagte vedtak av 17. august 2020 fra Statsforvalteren i Vestland (vedlegg 2). Som settestatsforvalter behandlet da statsforvalteren samlet alle klagene på reguleringsplan 2107 for fv. 547 Åkra sør – Veakrossen (den såkalte omkjøringsveien), blant annet også en klage fra flere av grunneierne (vedlegg 3). Ingen av klagene fikk medhold. Klagefristen til Sivilombudet er ett år fra siste vedtak i saken. Merk at denne klagen gjelder den delen av reguleringsplanen som er godkjent – altså strekningen fra Fagerland i sør til Tostemmen/Mariaskogen i nord, samt den delen som ligger ved Veakrossen (sør og nord for dagens fv. 547). For kart, se figur 1 side 9. Den øvrige delen av kommunedelplanen er fortsatt ikke godkjent av Kommunal- og moderniseringsdepartementet, jf. vedtak av 15. april 2021¹.

Vi mener at den største feilen ved behandlingen av reguleringsplanen er at kunnskapsgrunnlaget som lå til grunn da reguleringsplanen ble vedtatt av Karmøy kommune 1. juli 2019, var svært mangelfullt. Det mangelfulle kunnskapsgrunnlaget gjelder manglende kjennskap til omkjøringsveiens konsekvenser, særlig for naturmangfold, men også for andre temaer som f.eks. friluftsliv, forurensning, økosystemtjenester, vannforekomster, samlede virkninger m.m. – jf. forskrift om konsekvensutredninger §§ 21 og 28, og naturmangfoldloven §§ 8–12. Etter vår mening utgjør det mangelfulle kunnskapsgrunnlaget en klar saksbehandlingsfeil.

Planmyndigheten (Karmøy kommune) gjorde heller ikke noen konkrete vurderinger i tråd med prinsippene i naturmangfoldloven (nml.) §§ 8–12, jf. § 7, og vurderte heller ikke nml. §§ 4 og 5, da reguleringsplanen ble vedtatt. Disse manglende vurderingene er i seg selv alvorlige, og gjør det etter vår mening ikke mulig å hevde at gyldighetsvilkåret i forvaltningsloven § 41 er oppfylt, siden det ikke er noe ved selve planvedtaket som tyder på at feilen (dvs. det manglende kunnskapsgrunnlaget) ikke har virket bestemmende på vedtakets innhold.

Blant annet ut fra ulike alternative trasévalg og tilpasninger som kommunestyret tok stilling til med utgangspunkt i det mangelfulle kunnskapsgrunnlaget, fremstår det da klart at det foreligger en «ikke helt fjerntliggende mulighet» for at feilen kan ha virket bestemmende på avgjørelsens innhold (altså på endelig valg av vegtrasé), og vedtaket av reguleringsplanen må derfor etter vår mening anses for å være ugyldig.

Tatt i betraktning at vi i denne klagen kommer med mye ny informasjon som ytterligere underbygger våre påstander i klagen som statsforvalteren behandlet, anbefaler vi derfor at Statsforvalteren i Vestland først blir bedt om å vurdere saken på nytt – eventuelt i samarbeid med Statsforvalteren i Rogaland, som tidligere har kommet med flere innsigelser og faglige råd (bl.a. om ny konsekvensutredning) til det aktuelle vegprosjektet.

¹ [Innsigelse til reguleringsplan for fv.47 Åkra sør - Veakrossen, Karmøy - regjeringen.no](#)

Innhold

1. Juridisk begrunnelse: Hvorfor vi mener reguleringsplanen er ugyldig	3
2. Mer om konsekvensutredninger og kunnskapsgrunnlag	10
3. Redegjørelser av manglende kunnskapsgrunnlag knyttet til naturmangfold, samlet belastning og friluftsliv.....	17
A. Fagerland (sørligste del av planområdet)	24
B. Ådland (Søre Ådlandsveg til Nordre Ådlandsveg)	26
C. Myrdalvegen til Åkravegen	28
D. Åkravegen til Tostemmen	30
E. Veakrossen (sør og nord for dagens fv. 547).....	35
4. Andre mangler ved kunnskapsgrunnlaget.....	37
5. Kommentarer til klagevedtaket fra Statsforvalteren i Vestland	39
5. Liste over vedlegg.....	45
6. Oversikt over hvem som er med på klagen.....	46

1. Juridisk begrunnelse: Hvorfor vi mener reguleringsplanen er ugyldig

Dette er en omfattende klage, med et høyt detaljnivå, ikke minst når det gjelder faktiske forhold vedrørende naturmangfold – dvs. rødlistede fuglearter og naturtyper. Vi mener det er et stort behov for å vise hvor lite samsvar det er mellom de faktiske naturkvalitetene i det aktuelle området, og *beskrivelsen* av de samme naturkvalitetene som ligger til grunn for vedtaket av reguleringsplanen – jf. *Fagrapport naturmangfold* (vedlegg 4). Denne beskrivelsen utgjorde det oppdaterte kunnskapsgrunnlaget da reguleringsplanen ble vedtatt av kommunestyret i Karmøy 1. juli 2019. Det er også et stort behov for å dokumentere hvilke naturmangfoldverdier av nasjonal og vesentlig regional verdi det aktuelle området faktisk har.

I denne første delen av klagen prøver vi å samle trådene, og begrunne klagen vår så godt vi kan i lys av relevant lovverk og andre rettskilder. De andre delene av klagen bygger opp under momenter i denne første delen av klagen. Målet med del 2 av klagen er å ytterligere utdype hvordan kravene om konsekvensutredning/kunnskapsgrunnlag treffer i vår sak. I del 3 og 4 viser vi til helt konkrete mangler og feil ved det kunnskapsgrunnlaget som lå til grunn når reguleringsplanen ble vedtatt av Karmøy kommune. Og til slutt: I del 5 diskuterer og problematiserer vi relevante formuleringer i klagevedtaket fra Statsforvalteren i Vestland.

Mangelfullt kunnskapsgrunnlag

I lys av del 2, 3 og 4 av denne klagen mener vi å ha svært godt belegg for å hevde at kunnskapsgrunnlaget som lå til grunn for vedtaket av reguleringsplanen, ikke tilfredsstiller krav som er gitt i forskrift om konsekvensutredninger §§ 21 og 28, jf. også naturmangfoldloven § 8–12, der det i § 8 bl.a. står at «kravet til kunnskapsgrunnlaget skal stå i et rimelig forhold til sakens karakter og risiko for skade på naturmangfoldet». Tatt i betraktning at det finnes naturverdier av nasjonal og vesentlig regional verdi i det aktuelle området, og siden omkjøringsveien er et stort og svært kostbart prosjekt, bør det etter vår oppfatning stilles særlig høye krav til kvaliteten av kunnskapsgrunnlaget i denne saken.

Oppsummert er det slik at reguleringsplanen går gjennom minst 6 avgrensede hekkelokaliteter med rødlistede fuglearter: vipe (*sterkt truet*; 3–4 hekkelokaliteter), svartstrupe (*sterkt truet*; 1 hekkelokalitet), storspove (*sårbar*; 3–4 hekkelokaliteter), sivspurv (*nær truet*; 1–2 hekkelokaliteter) og sanglerke (*nær truet*; trolig minst 3 hekkelokaliteter). Ingen av disse lokalitetene er spesifikt avgrenset som hekkelokaliteter for rødlistede fuglearter i *Fagrapport naturmangfold*, noe som må anses som en klar mangel ved kunnskapsgrunnlaget. I tillegg er det åtte andre rødlistede fuglearter som har blitt observert i eller like ved vegtraséen – av disse er kun tre nevnt i fagrapporten. Se side 20–21 for mer detaljer.

Reguleringsplanen går også gjennom minst 8 dokumenterte lokaliteter med rødlistede naturtyper: kystlynghei (*sterkt truet*; 3–4 lokaliteter), semi-naturlig myr (*sterkt truet*; 1 lokalitet), semi-naturlig

eng (*sårbar*; 1 lokalitet), naturbeitemark (*sårbar*; 1 lokalitet) og semi-naturlig våteng (*datamangel*²; 2 lokaliteter). Bare én av de nevnte 8 lokalitetene er beskrevet i *Fagrapport naturmangfold* (dette er kystlynghei-området sør for Veakrossen), noe som må anses som en klar mangel ved kunnskapsgrunnlaget.

Når det gjelder forskrift om konsekvensutredninger (KU-forskriften), er følgende deler særlig relevante i vår sak:

- **§ 21.** Det er etter vår mening mangler knyttet til følgende aktuelle tema: naturmangfold, økosystemtjenester, nasjonalt og internasjonalt fastsatte miljømål, friluftsliv, forurensning, vannmiljø, barn og unges oppvekstvilkår, og samlede virkninger. Se del 3 og 4 av klagen for nærmere redegjørelser av selve manglene.
- **§ 28:** «Hvis det går lang tid fra gjennomført høring av konsekvensutredningen til tidspunkt for endelig vedtak, skal ansvarlig myndighet forvisse seg om at oppdatert kunnskap legges til grunn for sluttbehandling av saken.»
I denne saken ble konsekvensutredningen lagt ut på høring i mars 2010 sammen med kommunedelplanen (vedlegg 5), altså mer enn 9 år før reguleringsplanen ble vedtatt av kommunestyret i Karmøy 1. juli 2019. Vi har påpekt mangler ved kunnskapsgrunnlaget, både i høringsdokumentene da reguleringsplanen var på høring (vedlegg 6), og i klagen vår av 7. juli 2019 (vedlegg 3) – uten at dette har hatt noen innvirkning på reguleringsplanen.

Vi viser for øvrig i del 2 av klagen også til relevante formuleringer fra KMDs veileder til KU-forskriften (utgitt februar 2020) (vedlegg 7).

Vi henviser også til forvaltningsloven § 17, som bl.a. sier at «forvaltningsorganet skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes.» Tatt i betraktning både faglige råd fra Statsforvalteren i Rogaland om ny konsekvensutredning i deres høringsuttalelse av 31. mai 2019 (vedlegg 8), og at informasjon som vi kom med i høringsrunden ikke har blitt hensyntatt, mener vi at også denne paragrafen er brutt.

Når det gjelder naturmangfoldloven, vil det mangelfulle kunnskapsgrunnlaget gjøre det vanskelig å oppfylle kravene som ligger i §§ 4,5 og 8–12.

Basert på det ovenfornevnte, og ikke minst del 2, 3 og 4 av klagen, mener vi å ha godt dokumentert faglig belegg for å hevde at kunnskapsgrunnlaget som ligger til grunn for reguleringsplanen, må anses for å være mangelfullt, noe som i så fall utgjør en saksbehandlingsfeil da reguleringsplanen ble vedtatt.

«Veien frem til ugyldighet vil kunne være kort»

I Holth og Wings bok *Plan- og bygningsrett* (2. utg.) står det bl.a. følgende på side 74–75 (vedlegg 9) (vår understreking):

Manglende eller mangelfull konsekvensutredning vil utgjøre en saksbehandlingsfeil. [...] Med prinsippet som knesettes i pbl. §1-9, vil det være forvaltningslovens § 41 som avgjør hvilke følger en manglende

² En naturtype settes til kategorien *datamangel* når usikkerhet om naturtypens korrekte kategori plassering er svært stor og klart inkluderer hele spekteret av mulige kategorier fra og med *kritisk truet* til og med *intakt*.
Kilde: [Kategorier og kriterier \(artsdatabanken.no\)](https://artsdatabanken.no).

eller mangelfull konsekvensutredning får for planvedtak. Det er her viktig å understreke at det er selve planvedtaket som eventuelt blir ugyldig. [...] Høyesterett har behandlet betydningen av manglende konsekvensutredning som saksbehandlingsfeil i Huseby-saken, jf. Rt. 2009 s. 661. Høyesterett uttalte følgende om ugyldighetsvurderingen i avsnitt 72:

«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. Sammenholdt med de interesser som skal ivaretas gjennom reglene om konsekvensutredning, og den komplekse utredningsprosessen det der legges opp til, vil veien frem til ugyldighet derfor kunne være kort når saksbehandlingsfeilen består i manglende eller mangelfull konsekvensutredning.»

«Veien frem til ugyldighet» vil altså «kunne være kort når saksbehandlingsfeilen består av manglende eller mangelfull konsekvensutredning», ifølge Høyesterett i Huseby-saken. I NOU 2019:5³, 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 (i vårt tilfelle det mangelfulle kunnskapsgrunnlaget) har virket inn på avgjørelsens innhold. 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 (KU er fra 2010, og er derfor åpenbart mangelfull).

Vi mener at det i vår sak 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». Denne påstanden begrunner vi i de følgende avsnittene.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) krevde i sitt vedtak av 7. desember 2018, som gjaldt godkjenning av kommunedelplanen for Åkra sør – Veakrossen, at det skulle utredes minst ett redusert alternativ av omkjøringsveien før reguleringsplanen kunne vedtas⁴. Dette på grunn av konsekvenser for landbruk og naturmangfold i den sørligste delen av kommunedelplanen, samt fordi trafikkmengden i dette området er lav og ikke økende. Statens vegvesen (forslagsstiller) utredet som følge av KMD-kravet et redusert alternativ 2, og dette alternativet er også utredet i *Fagrapport naturmangfold* (vedlegg 4). Som vi viser i detalj i punkt 3A og 3B av denne klagen, kommer det imidlertid ikke frem av kunnskapsgrunnlaget hvor negative konsekvenser alternativ 1 (full omkjøringsvei) vil ha for naturmangfoldet i reguleringsplanens sørligste del. Beslutningstakerne får dermed inntrykk av at forskjellen mellom veg-alternativ 1 og 2 (se kart i figur 1 side 9) når det gjelder konsekvenser for truet naturmangfold, er mye mindre enn forskjellen er i virkeligheten – noe som må kunne betegnes som et mangelfullt kunnskapsgrunnlag.

³ [NOU 2019: 5 - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no/no/NOU20195-1/regjeringen.no)

⁴ [Nytt vedtak - Innsigelse til kommunedelplan 668 for Fv. 47 på strekningen Åkra sør - Veakrossen, Karmøy kommune - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no/no/nytt-vedtak-innsigelse-til-kommunedelplan-668-for-fv-47-pa-strekningen-akra-sor-veakrossen-karmoy-kommune-regjeringen.no)

For øvrig er det også problematisk at Karmøy kommune verken i saksfremlegget (vedlegg 10) eller i selve vedtaket (vedlegg 11) av reguleringsplanen ikke har gjort noen egne vurderinger av bl.a. prosjektets konsekvenser for naturmangfold, i tråd med kravene i naturmangfoldloven § 7 (som krever at vurderingene *skal fremgå av beslutningen*), jf. §§ 8–12. Etter vårt syn er dette også en mangel ved selve vedtaket⁵ – en mangel som samtidig gjør det umulig å si at saksbehandlingsfeilen (det mangelfulle kunnskapsgrunnlaget) ikke kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold. Gyldighetsvillåret i forvaltningsloven § 41 er dermed ikke oppfylt. For sammenligning tar vi her med at det i kommunens saksfremlegg ble gjort en kort vurdering av omkjøringsveien i et *folkehelseperspektiv*, men altså ingen vurdering av konsekvenser for naturmangfoldet, i tråd med naturmangfoldloven § 7.

Her tar vi også med at Cowi i *Fagrapport naturmangfold* (side 46–48) har med egne vurderinger etter naturmangfoldloven kap. 2. I denne klagens del 3 går vi nærmere inn på Cowis vurderinger. Det er for øvrig ikke slik at gjeldende planmyndighet er fritatt fra å gjøre vurderinger etter naturmangfoldloven kap. 2 (§§ 4–14) selv om konsulentene har foretatt slike vurderinger i sin fagrapport. Det står tydelig i naturmangfoldloven § 7 at prinsippene §§ 8–12 skal legges til grunn «ved utøving av offentlig myndighet», herunder bl.a. ved «forvaltning fast eiendom», og at vurderingen «skal fremgå av beslutningen». Det skal altså her foretas en vurdering av myndigheten (i dette tilfellet Karmøy kommune), uavhengig av hvilken vurdering konsulentene har foretatt.

Det er imidlertid ikke bare i spørsmålet om trasé-alternativ 1 versus 2 at det manglende kunnskapsgrunnlaget *kan* ha virket bestemmende på vedtakets innhold. I kommunens saksfremlegg til reguleringsplanen, står nemlig følgende utdrag (side 3 i vedlegg 10): «Den andre justeringen er at vegen er flyttet noe nordover ved startpunkt på Ådland. Dette gjør vegstrekningen kortere og de negative konsekvensene for jordbruk og naturmangfold blir redusert.» På Ådland (reguleringsplanens sørligste del; egentlig Fagerland) ble altså vegtraséen justert noe nordover i reguleringsplanen, sammenlignet med hvordan vegtraséen var vist i den vedtatte kommunedelplanen. Som vi dokumenterer grundig i denne klagens punkt 3A, stemmer det åpenbart ikke at de negative konsekvensene for naturmangfold blir redusert av denne trasé-justeringen. Tvert imot, ved å gjennomføre denne justeringen ødelegger man i så tilfelle den beste hekkelokaliteten for vipe (*sterkt truet*) i Åkra-området. Hadde kommunestyret hatt et tilstrekkelig godt kunnskapsgrunnlag her, som faktisk viste at den nye justeringen var langt mer skadelig for naturmangfoldet enn traséen som var vist i kommunedelplanen, kan det tenkes at kommunestyret hadde sendt planen i retur, og da bedt forslagsstiller om å droppe den nevnte justeringen. Et slikt utfall kan i hvert fall ikke utelukkes.

For øvrig viser vi også i klagens punkt 3C, 3D og 3E til andre tilpasninger som kunne vært gjort for bedre å ivareta det verdifulle naturmangfoldet i området. Dette er tilpasninger som imidlertid ikke ble diskutert av planmyndigheten; kanskje fordi kunnskapsgrunnlaget også var mangelfullt i disse områdene av planen. Kunnskapsgrunnlaget pekte jo egentlig ikke på noen store konflikter med naturmangfoldet – så da var det heller ikke så mye for kommunestyret å vurdere eller å lure på knyttet til det endelige trasévalget.

⁵ Se side 42 i denne klagen, der vi henviser til to relevante vedtak gjort av Fylkesmannen i Oslo og Akershus.

Sivilombudets uttalelse til KMD vedr. KDP Åkra sør–Veakrossen: naturmangfoldloven § 7

Vi må også få med at KMD-kravet om utredning av minst ett redusert veg-alternativ (se lenke i fotnote 4) kom som en direkte følge av Sivilombudets uttalelse i 2018⁶ til KMDs godkjenning av kommunedelplanen i 2016⁷, der Sivilombudet konkluderte med at naturmangfoldloven § 7 ikke var oppfylt i KMDs 2016-vedtak. Vi tar med følgende utdrag fra Sivilombudets uttalelse i den saken:

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). Her frem-går blant annet at «jo mer og verdifullt naturmangfold som berøres, desto grundigere må saken vurderes etter loven». 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 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. 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 fremgå at de aktuelle prinsippene er vurdert, men også hvilken vekt disse skal ha. Det fremgår av Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) side 378 at det vil «følge av alminnelige lovtolkningsprinsipper hvilken konkret betydning prinsippene vil ha i den enkelte sak».

Ombudsmannen er generelt varsom med å gå inn i forvaltningens vekting av saklige og relevante hensyn. I denne saken fremstår det imidlertid klart at det er nasjonale interesser knyttet til naturmangfoldet i planområdet. Det er blant annet sterkt og kritisk truede arter i plan- og influensområdet. Til tross for dette er det, slik vedtaket er formulert, ikke mulig å se hvordan disse hensynene er vurdert opp mot andre relevante hensyn.

[...]

Ombudsmannen finner på denne bakgrunn at det er begrunnet tvil om departementets manglende oppfylging av naturmangfoldloven § 7 kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold. Ombudsmannen ber om at departementet behandler saken på nytt. Ombuds-mannen ber videre om å bli orientert om resultatet av departementets nye behandling.

Som nevnt er det vår oppfatning at Karmøy kommune som planmyndighet, heller ikke har gjort tilstrekkelige vurderinger i tråd med naturmangfoldloven § 7, jf. §§ 8–12, da de behandlet

⁶ [Manglende vurdering av naturmangfoldloven i plansak - Sivilombudet](#)

⁷ [Karmøy kommune – Innsigelse til kommunedelplan 668 for Fv.47 på strekningen Åkra sør - Veakrossen - regjeringen.no](#)

reguleringsplanen. Disse manglende vurderingene slår, som tidligere vist, lett tilbake på planmyndigheten selv når kunnskapsgrunnlaget som selve vedtaket er fattet på, er såpass mangelfullt og feilaktig som vi dokumenterer i denne klagen. Da blir det svært vanskelig for planmyndigheten å hevde at det mangelfulle kunnskapsgrunnlaget ikke kan ha virket bestemmende på planvedtakets innhold.

Oppsummert

Oppsummert hevder vi altså at det feilaktige og mangelfulle kunnskapsgrunnlaget knyttet til konsekvenser av veg-alternativene 1 og 2, samt til den vedtatte endringen av reguleringsplanen i sørligste del (sammenlignet med kommunedelplanen), sammen med planmyndighetens manglende vurderinger knyttet til prinsippene i naturmangfoldloven §§ 8–12, gjør det vanskelig – for ikke å si umulig – å konkludere med at feilen (dvs. det mangelfulle kunnskapsgrunnlaget) ikke har virket bestemmende på planvedtakets innhold. Dette medfører at gyldighetsvilkåret i forvaltningsloven § 41 ikke er oppfylt. I stedet har vi vist at det foreligger en «ikke helt fjerntliggende mulighet» for at saksbehandlingsfeilen har virket inn på vedtakets innhold, noe som – tatt i betraktning hvor omfattende og alvorlig saksbehandlingsfeilen i denne saken er – bør medføre ugyldighet.

Behandling av klagen, prinsipiell interesse og tidsperspektiv for realisering av reguleringsplanen

Vi håper at Sivilombudet finner våre anførsler i denne klagen relevante, og at det vil foretas en ny vurdering av reguleringsplanens gyldighet – sett hen til at reguleringsplanen har blitt vedtatt med bakgrunn i et mangelfullt og også delvis feilaktig kunnskapsgrunnlag. Det beste er nok at Statsforvalteren i Vestland, eventuelt i samarbeid med Statsforvalteren i Rogaland, gjør en ny vurdering av saken – særlig med tanke på alle de nye opplysningene, som ytterligere underbygger våre påstander i den forrige klagen vår på reguleringsplanen.

Saken har også etter vår mening en stor prinsipiell interesse – da særlig sett hen til Multiconsults rapport om konsekvensutredninger (5. februar 2021)⁸, som avdekket omfattende *lovstridig* kunnskapsmangel i konsekvensutredninger. Selv om det ofte er kommunene som er ansvarlige planmyndigheter (som også i denne saken), hviler det etter vår mening også et stort ansvar på statsforvalteren for å se til at kommunene følger norsk lovverk når reguleringsplaner blir pålagt. Saken er også prinsipielt interessant når det gjelder hvilke vurderinger som skal gjøres etter naturmangfoldloven §§ 4, 5 og 7–12.

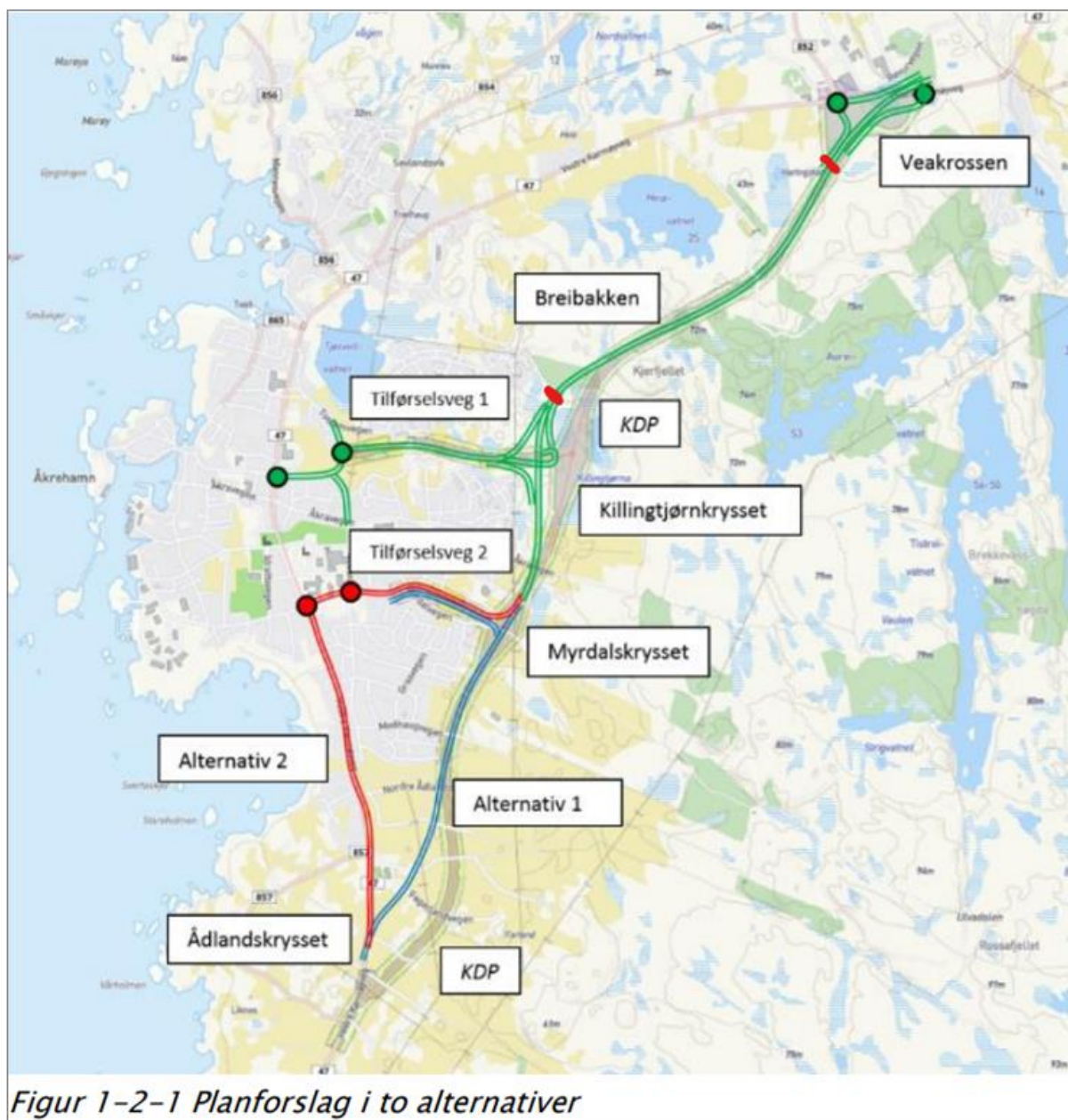
Når det gjelder tidsperspektivet for omkjøringsveien, endret dette seg betydelig i løpet av 2020, da styringsgruppen i Haugalandspakken vedtok at omkjøringsveien Åkra sør-Veakrossen ikke lenger er en del av prosjektene i Haugalandspakken⁹, og prosjektet vil tidligst kunne bli startet på i 2024, da i forbindelse med en eventuell ny bompengepakke på Karmøy fra 2023. Det mest sannsynlige utfallet er imidlertid at vegprosjektet blir skrinlagt for godt i løpet 2021 eller 2022.

Planen er for øvrig nå at Haugalandspakken skal finansiere ny rundkjøring i Veakrossen og oppgradering av internveinettet på Åkra (foreløpig avsatt 145 mill. kr i Haugalandspakken til disse formålene) – prosjekter som i stor grad er del av den reguleringsplanen som det her klages på. Disse

⁸ [Evalueringsrapport om konsekvensutredninger etter kapittel 5 i forskrift om konsekvensutredninger \(regjeringen.no\)](#)

⁹ [Samferdsel, Vei | Omkjøringsveien har kostet nesten 90 millioner – ingen vet om den skal bygges \(h-avis.no\)](#)

delene av reguleringsplanen berører imidlertid *ikke* de naturverdiene som vi viser til i klagen vår. De planlagte prosjektene i Veakrossen og i Åkra sentrum kan enkelt skilles ut som egne reguleringsplaner i den videre prosessen, noe som i så fall må gjøres av Karmøy kommune (planmyndighet). Så snart vi har mottatt bekreftelse på at Sivilombudet kommer til å behandle klagen vår, kommer vi til å informere Rogaland fylkeskommune og Karmøy kommune om klagen, slik at de da kan starte prosessen med å skille ut de nevnte prosjektene med egne reguleringsplaner.



Figur 1. Veitraséen i reguleringsplanen er noe endret fra kommunedelplanen fra 2010 (kommunedelplanen ligger i bakgrunnen). Merk at det også er flere endringer som har blitt gjort enn disse; særlig når det gjelder nye sideveier til omkjøringsveien, men også helt i nordligste del går egentlig reguleringsplanen lenger mot nordøst enn det figur 1-2-1 gir inntrykk av. «Alternativ 1» er full omkjøringsvei, mens «alternativ 2» er redusert omkjøringsvei. De to røde strekene som vi har tegnet, markerer delen av reguleringsplanen (bl.a. Breibakken) som ikke er godkjent. Kart er hentet fra Figur 1-2-1 i planbeskrivelsen til reguleringsplanen.

2. Mer om konsekvensutredninger og kunnskapsgrunnlag

Noen overordnede føringer for kunnskapsgrunnlaget

Et utilstrekkelig kunnskapsgrunnlag knyttet til natur og miljø gjør at tiltakshaver og beslutningstakere ikke er i stand til finne de beste løsningene for natur og miljø – noe som åpenbart bryter med formålene til plan- og bygningsloven (jf. § 1-1) og forskrift om konsekvensutredninger (jf. § 1), og også med naturmangfoldloven (§§ 8–10).

I Miljøverndepartementets rundskriv UMD-2011-2781 (PLANJUSS-2012-1-4) står det at det fremgår av plan- og bygningsloven § 4-2 «at alle planer skal ha en beskrivelse av planens formål, hovedinnhold og virkninger», noe som «innebærer at konsekvensene av planen skal synliggjøres i planbeskrivelsen, og vurderinger og vektlegging skal framgå av planvedtaket. For nærmere angitte planer skal planbeskrivelsen gi en særskilt vurdering og beskrivelse – konsekvensutredning – av planens virkninger for miljø og samfunn.»

I samme rundskriv står det også et avsnitt om planmyndighetens ansvar – som i denne saken er Karmøy kommune:

Det er i utgangspunktet planmyndigheten som har ansvar for at hensynet til naturmangfold og kravene i naturmangfoldloven kapittel II blir ivaretatt i planutforming og planbehandling. Det innebærer blant annet at data og dokumentasjon om økosystemer, naturtyper og arter, antatte virkninger av planen på naturmangfoldet, alternativ lokalisering, samlet belastning og avbøtende tiltak, i nødvendig grad bør inngå tidlig i planarbeidet. Der det er krav om planprogram skal disse forholdene tas inn som tema i planprogrammet i nødvendig grad, og konsekvensene for naturmangfoldet skal framgå av planbeskrivelsen. For planer som omfattes av forskrift om konsekvensutredninger, må kravene i naturmangfoldloven for arter, naturtyper og økosystemer, alternativ lokalisering, samlet belastning m.v. sees på som en tydeliggjøring og konkretisering av kravene i forskriften. Konsekvensutredningen skal gi et tilfredsstillende grunnlag for å vurdere og vektlegge bestemmelsene i naturmangfoldloven §§ 8 til 12, jf. naturmangfoldloven § 7.

For den aktuelle reguleringsplanen, er det Forskrift om konsekvensutredninger (KU-forskriften) fra 2017 som kommer til anvendelse. I denne saken er vegtraséen konsekvensutredet i forbindelse med kommunedelplanen for veiprojektet. Kommunedelplanen og konsekvensutredningen er fra 2010 (vedlegg 5) – da KU-forskriften fra 2005 var gjeldende. Den etterfølgende detaljreguleringsplanen er da som utgangspunkt ikke KU-pliktig, slik kommunen og forslagsstiller også har lagt til grunn i denne saken. Dette utgangspunktet legger imidlertid noen viktige forutsetninger til grunn, som er tydelig presisert i Kommunal- og moderniseringsdepartementets veiledningsnotat til konsekvensutredninger for planer etter plan- og bygningsloven¹⁰:

- i. Det er en forutsetning at konsekvensutredningen og de senere utredningene som har blitt gjort i saken, til sammen tilfredsstiller kravene i forskrift om konsekvensutredninger (2017).

¹⁰ [veiledningsnotat_ku_juli2017.pdf \(regjeringen.no\)](#)

- ii. Det er en forutsetning at den etterfølgende reguleringsplanen i hovedtrekk er innenfor rammene fastsatt i kommunedelplanen. Dog aksepteres mindre endringer fra overordnet plan uten at dette utløser KU-plikt. KMD skriver i veiledningsnotatet (vår understreking): «Hva som menes med mindre endringer må vurderes konkret i den enkelte sak med utgangspunkt i mulige virkninger. I slike tilfeller er det viktig at det i planbeskrivelsen gis en redegjørelse for endringer sett i forhold til tidligere vedtatt plan, og at virkningene av endringene blir beskrevet.»

Krav til kunnskapsgrunnlaget der reguleringsplanen ikke samsvarer med kommunedelplanen

Når det gjelder omkjøringsveien, er veitraseen i det foreliggende planforslaget noe endret fra kommunedelplanen fra 2010, slik det blant annet fremgår av kartet i figur 1-2-1 i planbeskrivelsen (se figur 1 i denne klagen). De tre største endringene som har blitt gjort, om man sammenligner reguleringsplanen med kommunedelplanen, er angitt punktvis nedenfor, hvorav kun de to første er vist i figur 1. Merk at det også er andre endringer enn disse tre som har blitt gjort i reguleringsplanen (sammenlignet med godkjent kommunedelplan), da særlig i tilknytning til sideveier/samleveier:

1. Helt i sør (Fagerland/Ådland) er regulert vegtrasé lagt lengre vest enn i kommunedelplanen, noe som både har medført at vegtraséen er kortet inn i sør, samt betydelige endringer i sideveier til fv. 547 og sykkel- og gangvei.
2. Regulert vegtrasé er trukket noe vestover mellom Åkravegen og Mariaskogen/Tostemmen.
3. Helt i nord (nord for fv. 547 på Veasletta) er det også gjort store endringer. Her har man regulert inn en betydelig vegstrekning (ca. 400 meter veglengde).

Endringene ved Tostemmen og Killingtjørn, samt i søndre ende av planen (Fagerland), er nærmere beskrevet og begrunnet i planbeskrivelsen side 58 og også i *Fagrapport naturmangfold* (vedlegg 5). Endringene vil *ifølge forslagsstiller* medføre at inngrep i leveområder for rødlista arter helt i søndre del av vegtraséen og ved Killingtjørn reduseres, at landskaps- og friluftsområdene splittes noe mindre opp, at tap og oppsplitting av landbruksjord reduseres og at anleggskostnadene blir lavere.

At reguleringsplanen avviker fra kommunedelplanen når det gjelder den 400 meter lange vegstrekningen nord for dagens fv. 547 på Veasletta, og når det gjelder sideveier/samleveier (f.eks. på Fagerland og ved Myrdalsvegen), synes ikke å være opplyst om i forbindelse med reguleringsplanen – i hvert fall ikke i *Fagrapport naturmangfold*. Dette må i så fall anses som en klar mangel ved utredningsarbeidet (jf. ovenfor nevnte veiledningsnotat fra KMD).

I denne klagen dokumenterer vi blant annet at *endringene* i reguleringsplanen på Fagerland (punkt 3A i klagen) og ved Tostemmen/Killingtjørn (punkt 3D) ikke har hensyntatt truede arter og truede naturtyper, stikk i strid med hva som hevdes i forbindelse med reguleringsplanen. Konsekvensene for disse artene og naturtypene er heller ikke beskrevet i plandokumentene, og vi må derfor kunne anta at de har vært ukjente både for plankonsulent/utreder, forslagsstiller og ikke minst for planmyndighet. Grunnen til at de ikke har vært kjent, skyldes etter alt å dømme at disse forholdene ikke har blitt tilstrekkelig opplyst/utredet – verken i konsekvensutredningen fra 2010 eller i *Fagrapport naturmangfold*.

Vi dokumenterer også negative effekter av planendringene nord for fv. 547 på Veasletta (punkt 3E), samt negative konsekvenser knyttet til omlegginger av sideveier (punkt 3C) – konsekvenser som ikke er beskrevet av forslagsstiller.

Andre mangler knyttet til kunnskapsgrunnlaget

Det er imidlertid ikke bare *endringene* fra kommunedelplanen til reguleringsplanen vi må ta med i denne klagen: Det viser seg også at kunnskapsgrunnlaget som er knyttet til deler av reguleringsplanen som ikke avviker i særlig grad fra kommunedelplanen, også er mangelfullt og utdatert. Dette blir særlig tydelig gjennom naturtypekartleggingen som ble gjort i området av *Ecofact Sørvest AS* i juni 2019, på oppdrag fra Miljødirektoratet (NiN-kartlegging, se *naturbase.no*), men også gjennom vårt eget arbeid med å kartlegge og sammenstille funn av fugler i området gjennom de siste to årene.

Vi mener også at det er store mangler knyttet til andre tema enn truede arter og naturtyper, om man ser på hva som kreves i forskrift om konsekvensutredninger. I klagens punkt 4 fokuserer vi mest på følgende tema (jf. bl.a. forskrift om konsekvensutredninger § 21): økosystemtjenester, vannmiljø, forurensning og barn og unges oppvekstvilkår. Mangler knyttet til temaene naturmangfold, samlet belastning og friluftsliv, beskrives detaljert i klagens punkt 3.

Myndighetenes syn på kunnskapsgrunnlaget i saken

Statsforvalteren i Rogaland gav i sin høringsuttalelse av mai 2019 faglig råd om at konsekvensutredningen fra 2010 (knyttet til kommunedelplanen for Åkra sør - Veakrossen) måtte oppdateres (vedlegg 8):

For å sikre et tilstrekkelig beslutningsgrunnlag, har vi faglig råd om at den 10 år gamle KUen fra kommunedelplanprosessen blir oppdatert på vesentlige områder inkludert en kvalitetssikring av trafikk tall med vekt på kjente lokale forhold, vurdering av kostnader og standardbehov for både ny og eksisterende vei og samla belastning for viktige nasjonale verdier i natur- og kulturlandskap. Oppdatering bør følge en standardmetode som kan etterprøves.

Kommunestyret i Karmøy så imidlertid bort fra dette rådet da de vedtok reguleringsplanen 1. juli 2019. Et vedtak som senere altså ble påklaget til Karmøy kommune, og deretter videresendt til Statsforvalteren i Vestland (settestatsforvalter) for behandling.

Nedenfor følger et utdrag fra saksutredningen til Karmøy kommune (signert rådmann Vibeke Vikse Johnsen) (vedlegg 10), som viser kommunens syn på statsforvalterens faglige råd om ny konsekvensutredning:

Etter rådmannens oppfatning ser fylkesmannen her bort fra at det foreligger en kommunedelplan som er godkjent av Kommunal- og moderniseringsdepartementet og som har hatt de foreliggende prognoser, kostnader og samlede konsekvenser som grunnlag for beslutningen. I vårt planhierarki kan det ikke være sann at for hver ny behandling går en tilbake til start for å vurdere alle forhold på nytt.

Rådmannen kan derfor ikke anbefale at kommunestyret følger det faglige rådet om å oppdatere konsekvensutredningen før endelig beslutning blir tatt.

Hadde Statsforvalteren i Rogaland våren 2019 visst det de i dag vet om det manglende kunnskapsgrunnlaget (de mottar også kopi av denne klagen), er det nærliggende å spørre seg om de da ville ha kommet med en innsigelse knyttet til det manglende kunnskapsgrunnlaget – og ikke «bare» et faglig råd.

Vi må også ta med at KMD i april 2021¹¹ konkluderte med at de føringene som KMD gav i 2018-vedtaket¹² (2018-vedtaket er vedtaket som kom som et resultat av Sivilombudets uttalelse av 28. august 2018¹³) ikke har blitt fulgt opp i arbeidet med den delen av reguleringsplanen som Statsforvalteren i Rogaland hadde innsigelse til. KMD vurderte her kun denne delen av reguleringsplanen, siden Statsforvalteren i Rogaland som nevnt «bare» kom med faglig råd om ny konsekvensutredning for reguleringsplanen. Vi understreker her at de faglige rådene fra Statsforvalteren gikk til Karmøy kommune, som planmyndighet.

Vi minner også om at Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) i sitt 2018-vedtak skriver at de forventer at man «unngår verdifull natur og gjennomfører en god terrengtilpasning» under utarbeidelse av reguleringsplanen. De gjentok også denne formuleringen i sitt vedtak av april 2021.

I 2021-vedtaket krevde KMD følgende (vår understreking):

Før departementet kan realitetsbehandle saken, må det foreligge en systematisk sammenlikning av henholdsvis dagløsning, kulvertløsning og tunnelloøsning i forhold til et referanse-/0-alternativ. Lang tunnel-/kulvertløsning må inngå i sammenlikningen. Det må utarbeides en systematisk sammenlikning for prissatte og ikke-prissatte konsekvenser, i samsvar med kravene i naturmangfoldlovens kapittel II og forskrift om konsekvensutredninger. I de oppdaterte utredningene må det benyttes metoder som beskrevet i Statens vegvesen håndbok V712, og Miljødirektoratets veiledning knyttet til konsekvensutredninger for klima og miljø. Trafikkanalysene må også oppdateres, da de utgjør et vesentlig kunnskapsgrunnlag for sammenlikningene.

KMD begrunnet kravene bl.a. slik (vår understreking):

Forskrift om konsekvensutredninger har bestemmelser om behovet for oppdatert kunnskap. Krav til oppdatert kunnskapsgrunnlag følger også av naturmangfoldloven § 8. Hvis det går lang tid fra gjennomført høring av konsekvensutredningen til tidspunkt for endelig vedtak, skal ansvarlig myndighet forvisse seg om at oppdatert kunnskap legges til grunn for slutt-behandling av saken. Karmøy kommune er som planmyndighet også ansvarlig myndighet etter forskriften om konsekvensutredninger. Det er derfor kommunen som i utgangspunktet har ansvar for å vurdere behovet for oppdatert kunnskap som grunnlag for sluttbehandling av saken. Før det treffes endelig vedtak i innsigelsessaker, har imidlertid også departementet et ansvar for å vurdere kunnskapsgrunnlaget.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet mener at de vurderinger som er gjort av mulige tunnel-/kulvertløsninger som alternativ til en ren dagløsning gjennom Breiabakka, ikke er tilstrekkelige. Departementet viser i den forbindelse til miljømyndighetenes påpekning av de svært store negative

¹¹ [Innsigelse til reguleringsplan for fv.47 Åkra sør - Veakrossen, Karmøy - regjeringen.no](#)

¹² [Nytt vedtak - Innsigelse til kommunedelplan 668 for Fv. 47 på strekningen Åkra sør - Veakrossen, Karmøy kommune - regjeringen.no](#)

¹³ [Manglende vurdering av naturmangfoldloven i plansak - Sivilombudet](#)

virkningene av en dagløsning, samt usikkerheten knyttet til konsekvenser for hydrologisk forhold av de ulike løsningene, og hvordan dette kan påvirke både naturtyper og Heiavatnet naturreservat. Det vises også til Miljødirektoratets vurdering av manglende oppdatert kartlegging av arter, først og fremst fugl.

På samme måte som KMD erkjenner sitt ansvar for å påse at kunnskapsgrunnlaget er tilstrekkelig opplyst i innsigelsessaker, mener vi at Statsforvalteren har det samme ansvaret i klagesaker (når klagen gjelder manglende kunnskapsgrunnlag). Prinsippet om at planmyndigheten skal forvise seg om at oppdatert kunnskap legges til grunn for sluttbehandlingen av saken i de tilfeller der det går lang tid fra gjennomført konsekvensutredning til vedtatt plan, vil også være gjeldende for den godkjente delen av reguleringsplanen. KMD viser i så måte bl.a. til Miljødirektoratets vurdering av manglende oppdatert kartlegging av arter, først og fremst fugl. Miljødirektoratets vurdering (vedlegg 12) er imidlertid vel så mye knyttet til den delen av reguleringsplanen som nå er godkjent – og bør derfor også ses på i forbindelse med denne klagen.

Miljødirektoratet skreiv i februar 2020 bl.a. følgende i sin uttalelse til KMD (vår understreking):

Hekkeområder for vipe (sterkt trua) blir berørt av ny trase (alternativ 1, fra søndre tilførselsveg (Grindhaugsv) og sørover). Når det gjelder den aktuelle vipelokaliteten, som ligger like sør for Ådland skole, så har denne vært i bruk av arten i flere tiår. Den aktuelle lokaliteten er for øvrig den siste sikre vipe-lokaliteten i Åkra-området (med årlig 2-3 hekkende par), foruten Heiavatnet.

Rogaland er fylket med flest hekkende hubro (sterkt trua) i Norge med ca. en fjerdedel av den nasjonale bestanden, og territoriet på Karmøy er kanskje Rogalands og Norges beste territorium når det kommer til ungeproduksjon. Sviktende næringstilgang, med lav ungeproduksjon som en direkte konsekvens, regnes som en vesentlig trussel mot arten i Norge.

Det berørte området er dermed spesielt viktig for hubro, og er ut fra dette vurdert som en svært viktig naturtypelokalitet med stor verdi. Hubroterritoriets høye ungeproduksjon er også en god indikator på at dette er et sunt økosystem, med mange byttedyr. Dette har mest sannsynlig sammenheng med det i stor grad intakte kystlyngheiområdet, samt de fuglerike ferskvanns- og våtmarkslokalitetene i området, særlig Heiavatnet og Killingtjørn.

Svartstrupe (sterkt trua) ble i 2019 funnet hekkende like ved den planlagte vegen. Dette er en av hekkefuglene i Norge med minst hekkebestand, estimert til ca. 10-15 par¹⁴. Det hekker storspove (sårbar) i det aktuelle området, men Miljødirektoratet kjenner ikke til at det er gjort noen vurdering av påvirkning på denne arten. Det skal også være observert sanglerke (sårbar) i området, men Miljødirektoratet kjenner ikke til opplysninger om kartlegging av arten i tilknytting til planarbeidet.

[...]

Manglende oppdatert kartlegging av arter, først og fremst fugl, gjør at det er utfordrende å vurdere konsekvenser av veitraseen på et detaljert nivå, samt foreslå avbøtende tiltak. Føre-var-prinsippet i [Lov om naturmangfold] § 9 bør derfor tillegges noe vekt.

¹⁴ Den reelle bestandsstørrelsen for svartstrupe er nå kanskje 10 ganger så stor som Miljødirektoratet her skriver, men den nasjonale bestanden har hatt en tendens til å variere mye over tid (Kjetil Aa. Solbakken, pers. medd.).

Ecofact skriver også i sin hubrorapport fra november 2014 (om det aktuelle hubroterritoriet) at «hele plan- og influensområdet [til omkjøringsveien] inngår i leveområdet til hubroparet.» Siden vi snakker om et sammenhengende naturområde, der bl.a. det mye omtalte hubroterritoriet *også* berøres av den godkjente delen av reguleringsplanen, er det mye som taler for at det er hensiktsmessig at hele vegstrekningen bør konsekvensutredes samlet.

Noen relevante henvisninger til KU-forskriften og dens veileder

Vi tar for ordens skyld med noen relevante henvisninger til KU-forskriften (2017) og KMDs veileder til denne forskriften (utgitt februar 2020) (vedlegg 7). Disse henvisningene, sammenholdt med de faktiske opplysningene som vi kommer med i del 3 og 4 i klagen, viser etter vår mening tydelig at kunnskapsgrunnlaget knyttet til reguleringsplanen ikke tilfredsstiller kravene som ligger i KU-forskriften.

I KU-forskriften står det i § 17: «Konsekvensutredningens innhold og omfang skal tilpasses den aktuelle planen, og være relevant for de beslutninger som skal tas.»

Følgende relevante utdrag er hentet fra KMDs veileder til KU-forskriften, utgitt februar 2020 (våre understrekninger):

Konsekvensutredningen skal beskrive de elementene som kan bli påvirket av tiltaket, og vurdere hvorvidt tiltaket vil medføre vesentlige virkninger for miljø og samfunn. I KU-forskriften § 21 gis det en oversikt over de elementene (faktorene) eller tema som skal identifiseres og utredes der det er beslutningsrelevant.

[...]

Konsekvensutredningen for planer som er komplekse og har virkninger for mange temaer, bør være særlig grundige på temaer som blir vesentlig berørt. En plansak som i hovedsak har vesentlig negativ påvirkning på ett tema, eller noen få temaer, skal være grundig på dette/disse. Konsekvensutredningen vil følgelig være mindre omfangsrik enn planer med vesentlig påvirkning på flere temaer.

[...]

Utredningen må gjøre det klart på et overordnet nivå hvilke negative konsekvenser planen kan få. Det skal også redegjøres for om det er mulig, og i så fall hvordan, man på en akseptabel måte kan unngå de negative virkningene av tiltakene som planen tilrettelegger for. Dersom det ikke er mulig, skal ikke planen åpne for den foreslåtte arealbruken.

[...]

Ved siste revisjon av KU-forskriften ble det tatt inn en ny bestemmelse om oppdatert kunnskap (§ 28), og bestemmelsen om sluttbehandling av saken (§ 29) ble bygget noe ut. Begge endringene ble gjort på bakgrunn av nye bestemmelser i EIA-direktivet.

Bestemmelsen om oppdatert kunnskap er rettet mot situasjoner der det går lang tid fra gjennomført høring av konsekvensutredningen fram til tidspunkt for endelig vedtak. Dette vil antakelig særlig gjelde klagesaker og ved departementets behandling av innsigelser til kommunale planvedtak. I henhold til § 28 i forskriften skal vedtaksmyndigheten forvisse seg om at oppdatert kunnskap legges til grunn for å

behandle saken. Den nye bestemmelsen samsvarer med kravet som ligger i bl.a. naturmangfoldloven § 8.

[...]

Forslagsstiller har også ansvar for at konsulenter som benyttes til utredninger og eventuelle feltundersøkelser følger anerkjent metodikk, og at det utføres av personer med relevant fagkompetanse.

[...]

Dersom kommunen på en annen side ikke påser at et planforslag som er omfattet av forskriften, behandles i samsvar med kravene i forskriften, vil dette være en saksbehandlingsfeil som kan gi grunnlag for å klage på selve planvedtaket. Også mangelfull utredning eller dokumentasjon jf. kravene i forskriften til konsekvensutredning, kan gi grunnlag for å klage på planvedtaket.

[...]

Mangler ved konsekvensutredninger kan, i tillegg til å være saksbehandlingsfeil som gir grunnlag for klage og innsigelse, være så alvorlige at saksbehandlingsfeilen kan føre til at planvedtaket må anses ugyldig. Kommunen kan i forbindelse med en klage, innsigelse eller på eget initiativ, oppheve planvedtaket og sette i gang arbeid med en ny planprosess som skal sikre at kravene til konsekvensutredning blir oppfylt.

Fylkesmannen vil også gjennom sin klagebehandling, eventuelt på eget initiativ gjennom en lovlighetskontroll, kunne oppheve planvedtaket og sende saken tilbake til kommunen. Kommunen må da vurdere om planprosessen skal starte opp igjen eller om planen skrinlegges.

Et oppdatert kunnskapsgrunnlag sett i lys av omkjøringsveiens usikre fremtid

Pr. i dag mangler omkjøringsveien Åkra sør-Veakrossen trolig finansiering i størrelsesorden 1–1,2 milliarder kr (inkl. miljøtunnel og eventuelle rentekostnader ved etterskuddsinnkreving). Et nytt kostnadsanslag over prosjektet er nå under utarbeidelse av Rogaland fylkeskommune. I teorien er det mulig at prosjektet kan finansieres i forbindelse med en ny bompengepakke for fv. 547, som er underplanlegging fra 2023/2024, men dette fremstår pr. i dag svært lite sannsynlig, blant annet siden prosjektet bryter med fylkeskommunens egen regionale plan for areal og transport på Haugalandet. I alle tilfeller betyr dette at prosjektet tidligst kan startes på i 2024 (dvs. minst 14 år etter konsekvensutredningen ble laget i forbindelse med kommunedelplanen, og minst 5 år etter at *Fagrappport naturmangfold* ble skrevet), men trolig ligger prosjektet mye lenger frem i tid – om det i det hele tatt noen gang blir realisert.

Det usikre tidsperspektivet for prosjektet er selvsagt også et viktig moment når det gjelder kunnskapsgrunnlaget – siden kunnskapsgrunnlaget er ferskvare; både naturen, rødlistar, lovverk og statlige retningslinjer for arealpolitikk endres jo med tiden. Her er det også viktig å presisere at da Statsforvalteren i Vestland behandlet klagen vår, var omkjøringsveien fortsatt en del av Haugalandspakken, med planlagt oppstart i 2020/2021.

3. Redegjørelser av manglende kunnskapsgrunnlag knyttet til naturmangfold, samlet belastning og friluftsliv

I denne delen av klagen går vi grundig inn i flere momenter som tydelig viser hvorfor vi mener at eksisterende kunnskapsgrunnlag har gjort det umulig å finne gode løsninger for naturmangfold.

Vi gjør oppmerksom på at flere av momentene har kommet til *etter* at Statsforvalteren i Vestland fattet sitt vedtak i saken – men de er like fullt relevante når Sivilombudet (eventuelt også Statsforvalteren) nå skal vurdere om reguleringsplanen tilfredsstiller de kravene som ligger i relevant lovverk. Ny kunnskap og nye momenter bekrefter det vi hevdet i klagen vår av juli 2019; nemlig at vegtraséen er altfor dårlig utredet når det kommer til konsekvenser, særlig for naturmangfold.

Kommentarer til Cowis vurderinger etter naturmangfoldloven kapittel 2

Vi begynner her med den siste delen av Cowis *Fagrapport naturmangfold* (datert 29. mars 2019), der Cowi gjør sine vurderinger etter naturmangfoldloven kapittel 2 (side 46–48 i fagrapporten). Denne delen av fagrapporten er naturlig nok basert på de foregående delene av fagrapporten – det vil si selve kunnskapsgrunnlaget (i hovedsak beskrivelse av truede arter og naturtyper). Denne siste delen av fagrapporten viser imidlertid tydelig hvordan det blir umulig å gjøre reelle og gode vurderinger i tråd med naturmangfoldloven kap. 2 når kunnskapsgrunnlaget er mangelfullt.

Når det gjelder naturmangfoldloven (nml.) § 8 (*kunnskapsgrunnlaget*), står det i fagrapporten på side 46 at «kunnskapsgrunnlaget vurderes som tilstrekkelig for vurdering av tiltakets virkninger på naturmangfoldet, med to unntak». I fagrapportens neste avsnitt, som gjelder nml. § 9 (*føre-var-prinsippet*), kommer det frem at disse to unntakene gjelder «særlig sårbart naturmangfold u.off.» (dvs. hubro) og kystlynghei. Det fremheves i så måte at det vil bli foretatt avbøtende tiltak både for hubro og kystlynghei. Cowi fortsetter så med vurderinger knyttet til nml. § 10 (*økosystemtilnærming og samlet belastning*), men Cowi viser her *ikke* til andre belastninger for området enn selve omkjøringsveien, noe som gjør vurderingene etter nml. § 10 svært mangelfulle. Når det gjelder Cowis vurdering etter nml. § 12 (*miljøforsvarlige teknikker og driftsmetoder*) skriver de bl.a.:

Samlet sett vurderes foreslåtte løsninger å hensynta fagtema naturmangfold i noe større grad enn gjeldende KDP. Dette gjelder særlig alternativ 2 som er det alternativet som i minst grad berører leveområder for vipe og åkerrikse. I reguleringsplanfasen har det vært fokus på å komme fram til en veggeometri som, der det er mulig, har mindre omfattende virkninger på naturmangfoldet enn vedtatt KDP [kommunedelplan] for fv. 47.

Det mangelfulle kunnskapsgrunnlaget, som vi dokumenterer videre i denne klagen, gjør altså at vurderingene som Cowi har gjort etter nml. kap 2 også blir mangelfulle og utilstrekkelige. F.eks. er kunnskapsgrunnlaget (jf. nml. § 8) svært mangelfullt når det kommer til flere andre rødlistede arter og naturtyper enn kystlynghei og hubro, slik Cowi altså vurderer det. Når man ikke kjenner til områdets arter og naturtyper i tilstrekkelig grad, blir det også umulig å foreslå gode avbøtende tiltak (jf. nml. § 9) eller miljøforsvarlige teknikker og driftsmetoder (jf. nml. § 12).

Overordnede kommentarer til Cowis metodikk og kunnskapsgrunnlag

I *Fagrapport naturmangfold* skriver Cowi at de foretok en befaring i planområdet den 3. mai 2018 (foretatt av biolog/ferskvannssøkolog Karl Otto Mikkelsen, planteviter Kristin Moldestad og arealplanlegger Werner Grønås). I tillegg har forfatterne av rapporten (Mikkelsen og Moldestad) innhentet kunnskap om planområdet fra søk i *Artsdatabanken (Artskart.no)*, tidligere rapporter/utredninger, samt samtaler med bl.a. naturforvalter Peder Christiansen i Karmøy kommune. Etter hva vi kan se, er det ingen med betydelig erfaring på fugler som har bidratt til *Fagrapport naturmangfold*.

På vår forespørsel våren 2021 opplyste Karl Otto Mikkelsen at han ikke kunne huske om hele traséen var blitt befart 3. mai 2018. Enhver som kjenner det aktuelle planområdet, forstår at det uansett ikke holder med én dag i felt for å undersøke og bli kjent med det aktuelle planområdet. For å få et brukbart bilde av det omfattende områdets naturverdier (arter og naturtyper) burde man satt av flere dager til befaring, og også helst minst to netter til lytting av nattaktive arter som hubro, åkerrikse, vaktel, sivsanger mm. Det er også på det rene at mange av trekkfuglene som potensielt hekker eller på annen måte bruker det aktuelle området, ikke har ankommet området i starten av mai. Man burde derfor satt av noen dager til befaring i mai (vipe, storspove, sanglerke mm.) og noen dager (og ei natt) til befaring i første halvdel av juni.

Det er også et viktig poeng at befaringsdagen også var i tidligste laget med tanke på registrering av planter og dermed også naturtyper. I de mest interessante områdene, som er knyttet til våtmark og ekstensivt drevne landbruksområdet, er det mange planter som i liten grad er synlige i starten av mai (bl.a. på grunn av mye vissen vegetasjon fra fjoråret). Botaniske kartlegginger burde vært gjort i juni og juli. Bilde i figur 8 viser for øvrig hvor langt vegetasjonen har kommet i starten av mai (bildet ble tatt 9. mai 2021).

Under selve befaringen viser Cowi kun til to registrerte rødlistede arter; ask (*sårbar*) og fagerrogn (*nær truet*). De nevner etter hva vi kan se *ingen* observasjoner av fugler fra befaringsdagen; verken av rødlistede arter eller andre arter. De registrerte heller ikke noen naturtyper under befaringen. Dette må karakteriseres som oppsiktsvekkende. Det har heller ikke blitt lagt inn noen observasjoner fra det aktuelle området i *Artsobservasjoner* for 3. mai – noe som i seg selv er et brudd på forskrift om konsekvensutredninger § 24. Det foreligger imidlertid flere observasjoner av rødlistede fuglearter fra dagen før langs den aktuelle vegtraséen (storspove, vipe og sanglerke) – men dette er ikke observasjoner som ble gjort av Cowis konsulenter.

Tatt i betraktning de store og kostbare inngrepene, og de store konsekvensene for arter og natur, mener vi at Cowis ene dag i felt ikke kan anses for å være en god nok kunnskapsinnhenting, sett i forhold til de krav som stilles til kunnskapsgrunnlaget bl.a. i forskrift om konsekvensutredninger. Det skal også være en proporsjonalitet mellom hvor negativt et prosjekt vil være for naturen, og hvor store undersøkelser som skal kreves. Ut fra det overfor nevnte mener vi at utredningene og feltundersøkelsene heller ikke kan sies å være i tråd med forskrift om konsekvensutredninger § 17, der det bl.a. står at «utredninger og feltundersøkelser skal følge anerkjent metodikk og utføres av personer med relevant faglig kompetanse.»

All informasjon som går på fuglearters utbredelse i det aktuelle området – med unntak av hubro – er i *Fagrapport naturmangfold* basert på observasjoner som ligger inne i *Artskart.no* (lagt inn på

nettsiden *artsobservasjoner.no*). Det kan ikke være slik at konsulenter nærmest utelukkende skal forholde seg til det som frivillige fuglekikkere legger inn av artsobservasjoner; det er jo mange steder som ikke blir besøkt av de som legger inn observasjoner på *Artsobservasjoner.no*. Denne saken illustrerer etter vår mening med all mulig tydelighet hvor galt det kan gå når konsulentene nesten ikke bruker tid på egne feltregistreringer, verken av arter eller av naturtyper – men heller forsøker å danne seg et bilde av naturen nærmest kun ved hjelp av andres mer eller mindre «vilkårlige» observasjoner.

En annen sentral innvending mot Cowis utredningsarbeid på fugler i den aktuelle delen av planområdet (ref. *Fagrapport naturmangfold*), er at det fokuseres på såkalte *funksjonsområder/leveområder* for flere fuglearter (figur 2). Disse funksjonsområdene er basert på observasjoner/funn som vises i *Artskart*, da for perioden 1990 til 2018. For det første er det ikke mulig å si noe om reelle funksjonsområder eller hekkeområder når man bruker en så lang tidsperiode. Naturen er dynamisk, og dette gjelder ikke minst for arter som vipe, storspove og sanglerke, hvorav i hvert fall de to førstnevnte har hatt en voldsom nedgang de siste tiårene – både nasjonalt, men også i det aktuelle området. For det andre endrer også artene hekkeområder etter hvordan landbruksteigene driftes, f.eks. hvis et område grøftes, så kan det miste sin verdi for vadefugler. Og ikke minst etter tilstedeværelse av predatorer som kråke, ravn, mink, rev, katt og måker.

Vi mener at hele konseptet med funksjonsområder, som Cowi viser til i *Fagrapport naturmangfold*, ikke holder mål faglig sett. Det er dagens hekkeområder som er viktige å bevare for fremtiden, ikke de områdene der de aktuelle fugleartene «tilfeldigvis» har blitt sett for 10, 20 eller 30 år siden. Basert på nyere observasjoner av eksempelvis vipe i hekketiden, stemmer det ikke, slik Cowi hevder, at vegtraséen kommer i utkanten av funksjonsområdet til denne arten (jf. figur 2). Tvert imot; en realisering av veiprosjektet vil kunne utrydde vipa fra Åkra-området, fordi reguleringsplanen berører de fleste kjente hekkelokalitetene til denne arten i Åkra-området. Det samme gjelder for storspover, der reguleringsplanen ser ut til å berøre alle (eller de aller fleste) gjenværende hekkelokalitetene av denne arten øst for Åkra. Her det viktig å huske på at når omfanget av leveområder for en art kommer under et visst nivå, vil arten forsvinne fra et område. Det er vanligvis vanskelig å forutsi hvor dette nivået ligger, og det er i hvert fall ikke slik at det alltid vil være tilstrekkelig for arten med de arealer vi setter av eller anser at «burde holde» (Christian Steel, pers. medd.).

I *Fagrapport naturmangfold* hevder Cowi at hubro, sanglerke og storspove er arter som typisk har sine hekkeområder i kystlynghei. For det aktuelle planområdet stemmer ikke dette for sanglerke og storspove – det er slik at storspove og sanglerke her hekker i innmarksområder; for storspovens del ofte ekstensivt drevne områder, ikke minst med tilgang på våtmark. I fagrapporten trekker Cowi også frem gulspurv og åkerrikse som aktuelle rødlistede fuglearter for den aktuelle delen av reguleringsplanen. Dette er arter som etter alt å dømme har forsvunnet fra dette området. Dette viser igjen hvor problematisk det er å kun forholde seg til observasjoner gjort over en 30-årsperiode, og det viser igjen viktigheten av å gjøre egne observasjoner i felt – selv om dette er tidkrevende.

I fagrapporten står det også at leveområdene for storspove for en stor del vil overlappe med leveområdet for vipe og åkerrikse. Dette stemmer heller ikke. Åkerrikse er som nevnt trolig borte fra området, og vipa har som nevnt trolig bare fire hekkelokaliteter igjen i det aktuelle området – og det

hekker, etter hva vi kjenner til, ikke storspove på noen av disse lokalitetene (selv om det er storspover i nærheten).

I juni 2019 ble det på oppdrag fra Miljødirektoratet gjennomført en naturtypekartlegging (NiN)¹⁵ på deler av Karmøy, blant annet av deler av området som berøres av den planlagte omkjøringsveien (figur 3). Det ble da funnet hele syv rødlistede naturtyper som vil bli til dels kraftig berørt av den godkjente delen av omkjøringsveien. Ingen av disse naturtypene var kjent fra før, noe som i seg selv tydelig viser at kvaliteten på Cowis utredningsarbeid ikke har holdt en tilstrekkelig god standard.

Den sørligste 1,5 km av omkjøringsveien ble for øvrig ikke NiN-kartlagt, og store deler av områdene der de to tilførselsveiene er planlagt ble heller ikke kartlagt. Heller ikke reguleringsplanens nordligste del (like sør og nord for fv. 547) ble kartlagt. Her må det nevnes at det ikke-kartlagte området i reguleringsplanens nordligste del har både våtmark (myr) og trolig også kystlynghei. I reguleringsplanens sørligste del (Fagerland) er det også våtmark, med en stor takrørskog (ca. 10 dekar).

Oppsummering av det manglende kunnskapsgrunnlaget

Her følger en kort oppsummering av det manglende kunnskapsgrunnlaget som gjelder arter og naturtyper:

1. **Hekkelokaliteter for rødlistede fuglearter.** Minst 6 avgrensede hekkelokaliteter med hekkende rødlistede fuglearter blir berørt av den planlagte vegtraséen (opplistet fra sør mot nord): Fagerland (vipe (*sterkt truet*)), Ådland (vipe); Myrdalsvegen til Åkravegen (1–2 hekkelokaliteter for storspove (*sårbar*), og trolig for sanglerke (*nær truet*)); området sør for Tostemmen (hekkelokalitet for storspove og trolig for sanglerke); Tostemmen-området (hekkelokalitet for vipe, svartstrupe (*sterkt truet*) og sivspurv (*nær truet*)); området vest for Tostemmen (trolig hekkelokalitet for storspove); og Veakrossen-området (muligens hekkelokaliteter for vipe, gjøk (*nær truet*) og sivspurv). Ingen av disse lokalitetene er spesifisert som hekkelokaliteter for rødlistede arter i *Fagrapport naturmangfold* – noen av lokalitetene er dog del av det store og lite spesifikke leve-/funksjonsområdet for vipe, åkerrikse m.m. som er definert i fagrapporten. Av de nevnte rødlistede fugleartene er ikke svartstrupe, sivspurv eller gjøk nevnt i det hele tatt i fagrapporten.
2. **Rødlistede naturtypelokaliteter.** I juni 2019 ble det i regi av Miljødirektoratet foretatt en kartlegging av naturtyper på deler av Karmøy. Resultater fra kartleggingen viste at den planlagte vegtraséen vil gå gjennom 8 lokaliteter med rødlistede naturtyper, i tillegg vil en av de planlagte sideveiene tangere en niende rødlistet naturtypelokalitet. De åtte lokalitetene inkluderer naturtypene *kystlynghei* (*sterkt truet*; 3 lokaliteter), *semi-naturlig myr* (*sterkt truet*), *semi-naturlig eng* (*sårbar*), *naturbeitemark* (*sårbar*), *semi-naturlig våteng* (datamangel¹⁶; 2 lokaliteter). Kun ett område med kystlynghei (området som ligger sør for Veakrossen) var kjent fra før, og er nevnt i *Fagrapport naturmangfold*. Heller ikke

¹⁵ [Hvilke naturtyper kartlegges? - Miljødirektoratet \(miljodirektoratet.no\)](https://www.miljodirektoratet.no/Hvilke-naturtyper-kartlegges?)

¹⁶ En naturtype settes til kategorien *datamangel* når usikkerhet om naturtypens korrekte kategori plassering er svært stor og klart inkluderer hele spekteret av mulige kategorier fra og med *kritisk truet* til og med *intakt*. Kilde: [Kategorier og kriterier \(artsdatabanken.no\)](https://www.artsdatabanken.no/Kategorier-og-kriterier).

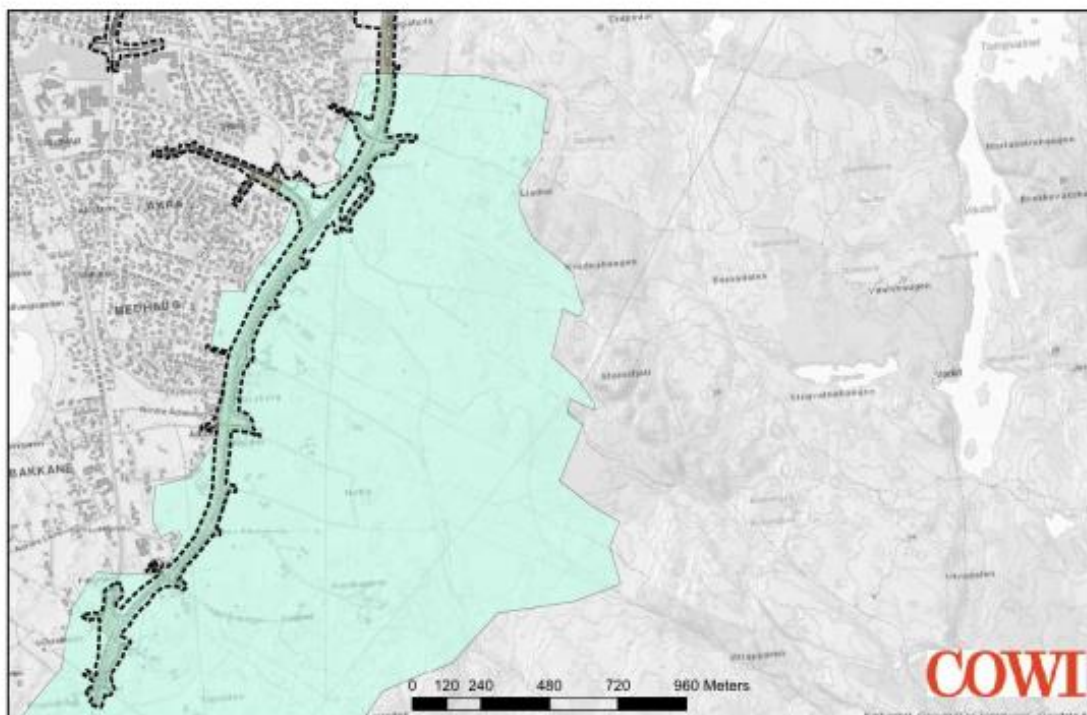
kartleggingen av naturtyper fra juni 2019 er imidlertid å anse som fullstendig, siden den langt fra dekker hele den aktuelle reguleringsplanen; eksempelvis berører reguleringsplanens nordligste del (nord for dagens fv. 547) også trolig et område med kystlynghei.

3. **Ikke-hekkende rødlistede fuglearter i eller like ved traséen.** Minst 8 rødlistede fuglearter er observert i eller like ved den aktuelle reguleringsplanen de siste seks årene (2016–2021). Selv om disse trolig ikke hekker akkurat der veien er planlagt, viser observasjonene at regulert område kan være viktig for næringssøk, også for disse artene. Artene er brushane (*sterkt truet*), fiskemåke, kornkråke, stær, sandsvale, bergirisk og tyrkerdue (alle de sistnevnte *nær truet*). Bare tre av disse åtte rødlistede artene (fiskemåke, stær og brushane) er nevnt i *Fagrapport naturmangfold*.
4. **Andre fuglearter som hekker i eller like ved traséen.** Det har naturligvis også blitt observert mange ikke-rødlistede fuglearter i eller like ved den planlagte vegtraséen. Etter hva vi kan se, er ingen ikke-rødlistede fuglearter nevnt i *Fagrapport naturmangfold* – heller ikke fra befaringsdagen. Dette er etter vår mening også en klar mangel ved utredningsarbeidet. Noen interessante ikke-rødlistede arter, som alle attpåtil ser ut til å hekke ved den regulerte vegtraséen er rødstilk (kommer trolig på rødlisten fra høsten 2021), enkeltbekkasin, stillits, buskskvett og sivsanger – da bare for å nevne noen. I tillegg inngår store deler av (eller hele) den aktuelle reguleringsplanen i et antatt havørn-territorium.

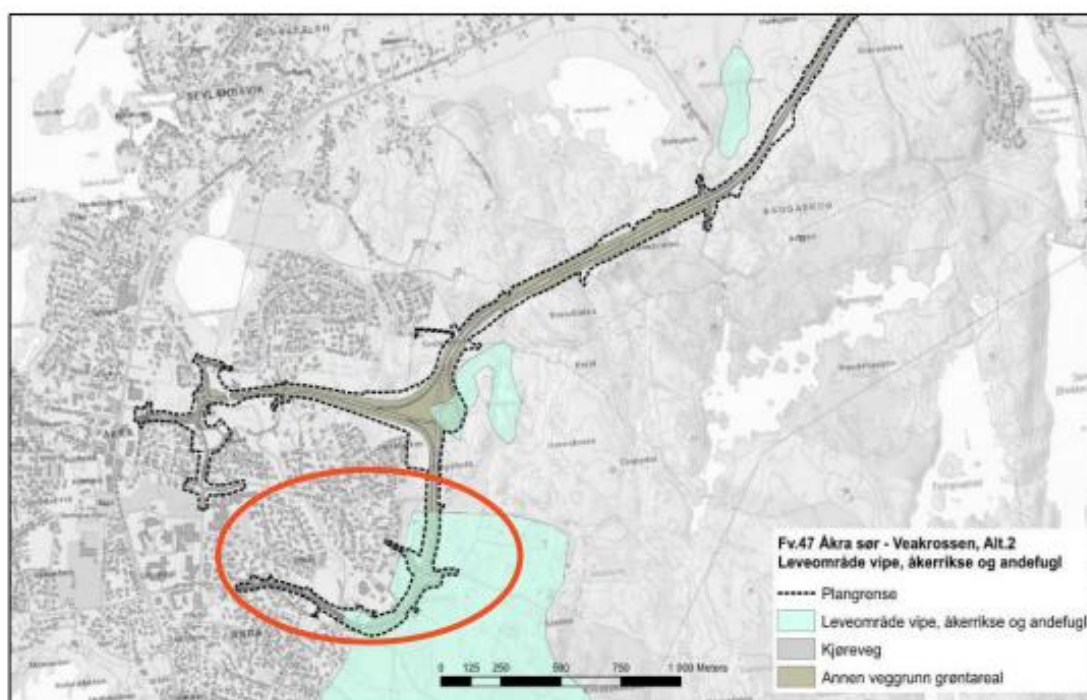
Videre inndeling av klagens punkt 3

Vi deler den følgende delen av klagens punkt 3 inn i fem geografiske områder fra sør til nord (for oversiktsbilde, se figur 4). I disse fem delene går vi nærmere inn på artsmangfold, hekkelokaliteter, naturtyper og hvilke avbøtende tiltak som burde vært foreslått innenfor hvert enkelt av disse delområdene:

- A. Fagerland (sørligste del av planområdet).
- B. Ådland (Søre Ådlandsveg til Nordre Ådlandsveg).
- C. Myrdalsvegen til Åkravegen.
- D. Åkravegen til Tostemmen.
- E. Veakrossen (sør og nord for eksisterende fv. 547).

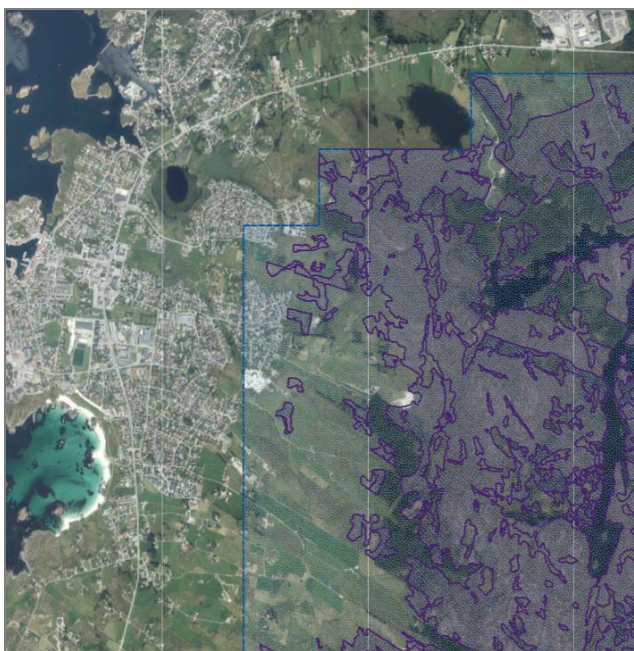


Figur 5-1 Alternativ 1 funksjonsområde for vipe og åkerrikse



Figur 5-2 Alternativ 2 - funksjonsområde for fugl. Delområdet er ringet inn med rødt

Figur 2. Funksjonsområdene for fugl, slik Cowi har definert dem i *Fagrapport naturmangfold*. Den øverste figuren viser planens sørligste del.



Figur 3. Deler av naturtypekartleggingen (NiN-kartlegging) som ble utført på Karmøy i juni 2019 i regi av Miljødirektoratet. Det ble under kartleggingen funnet hele 8 rødlistede naturtyper som berøres av den aktuelle delen av reguleringsplanen (dvs. den godkjente delen). Merk at hele det aktuelle planområdet ikke ble dekket av denne kartleggingen. Kartutsnitt hentet fra *naturbase.no*.



Figur 4. Omkjøringsveien og dens nye samleveier/sideveier og tilførselsveier sett fra sør (illustrasjon: Cowi), med de fem nærmere beskrevne rødmerkede områdene som bl.a. er viktige for flere rødlistede fuglearter. Se klagens punkt 3A–3E for mer detaljer om de fem områdene.

A. Fagerland (sørligste del av planområdet)

Det kanskje mest åpenbare eksempelet på at kunnskapsgrunnlaget har vært for dårlig, ser vi i den sørligste delen av reguleringsplanen. Her har kunnskapsgrunnlaget vært av så lav kvalitet at man faktisk har flyttet omkjøringsveien fra en trasé som ikke ville ha påvirket kjente rødlistede arter til den viktigste vipelokaliteten i Åkra-området. Dette ser man tydelig hvis man søker i *Artsobservasjoner* på vipe – f.eks. for perioden 2016–2021 (se figur 5).

Den aktuelle vipelokaliteten har vært en sikker/vedvarende vipelokalitet i flere tiår (eller trolig enda lenger), og i 2020 ble det totalt funnet 12 reir på denne lokaliteten – noe som med god margin er det høyeste antallet siden 2012. I 2021 ble det funnet minst 7 reir på samme lokaliteten (Arnt Kvinnesland, pers. medd.). Pr. i dag fremstår lokaliteten som den klart viktigste vipelokaliteten i Åkra-området, og kanskje også en av de beste i Norge. Lokalitetens viktighet bekreftes også av at grunneier de siste årene har fått støtte fra kommunen til å utsette slåttene for å ta vare på de hekkende vipene der (naturforvalter Peder Christiansen, pers. medd.).

Hvert år gis det ut en rapport som viser hekkebestanden av vipe på Karmøy. I siste tilgjengelige rapport (2020)¹⁷ kan man se at den aktuelle lokaliteten står oppført med 10 hekkende par, noe som gjør at den i fjor var nummer fire på Karmøy i antall hekkende vipepar, til tross for dens beskjedne størrelse (trolig den lokaliteten med flest vipepar pr. dekar). Se tabell på side 19, og lokalitet *Ådland skole sør – Øvre Liknes*. I tabellen får man også innblikk i antall hekkende par helt tilbake til 2011.

Miljødirektoratet skriver som tidligere nevnt følgende i sin høringsuttalelse fra 2019 (vedlegg 12): «Når det gjelder den aktuelle vipelokaliteten, som ligger like sør for Ådland skole, så har denne vært i bruk av arten i flere tiår. Den aktuelle lokaliteten er for øvrig den siste sikre vipe-lokaliteten i Åkra-området (med årlig 2-3 hekkende par), foruten Heiavatnet.» Lokaliteten har altså de to siste årene vært en enda viktigere hekkelokalitet (flere hekkende par) enn hva Miljødirektoratet la til grunn i 2019, og også viktigere enn hva Statsforvalteren i Vestland la til grunn da han behandlet klagen vår i fjor.

I lys av de faktiske og klart dokumenterte forholdene på Fagerland, er det feil når det i *Fagrapport naturmangfold* (side 43) hevdes at regulert trasé er mer positiv enn kommunedelplanen (KDP): «På strekningen mellom Ådland og Killingtjørnkrysset er alternativet [alternativ 1] noe positivt sammenlignet med kommunedelplanen ettersom vegtraséen er lagt i randsonen av leveområder for rødlista fuglearter og nærmere bebyggelsen. Videre er lengden på veganlegget kortere enn i KDP og kryssområdene på Ådland og Myrdalsvegen er mindre omfattende enn i KDP.» Man kan imidlertid se av figur 10-1 (side 50) i *Fagrapport naturmangfold*, at lokaliteten er svært viktig for særlig vipe – selv om disse åpenbare dataene altså ikke hensyntas i selve rapportteksten.

Statsforvalteren i Vestland gjentar i sitt vedtak (bl.a. på side 6) den samme feilen som Cowi: «Den andre justeringen [sammenlignet med KDP] er at vegen er flyttet noe nordover ved startpunktet på Ådland, som gjorde at vegstrekningen ble kortere og de negative konsekvensene for jordbruk og naturmangfold blir redusert.»

¹⁷ [Vernvipa2020.pdf \(ringmerkingsgruppe.no\)](#)

Dette svært illustrerende vipe-eksempel viser etter vår mening tydelig at Statsforvalteren i Vestland tar feil når de «finner grunn til å tro at ytterligere utredning mest sannsynlig vil peke i samme retning som eksisterende utredninger, med samme negative virkninger, og der samme type avbøtende tiltak er aktuelle og sannsynlige.» Det sagt; nå har altså vipelokaliteten *ytterligere* befestet sin viktighet etter at Statsforvalteren behandlet klagesaken – noe som alene bør være et godt grunnlag for Statsforvalteren til å revurdere sitt standpunkt når det gjelder behovet for ny konsekvensutredning.

Det er her altså et viktig poeng at den planlagte vegtraséen, fra kommunedelplan til reguleringsplan, har blitt flyttet til et viktig hekkeområde for en truet fugleart – til tross for at det motsatte hevdes i Fagrapport naturmangfold.

Feilen blir heller ikke mindre av at det er gjort rede for to ulike alternativer av omkjøringsveien i dokumentene som følger reguleringsplanen: Alternativ 1 er full omkjøringsvei, fra Fagerland i sør, mens omkjøringsalternativ 2 starter ved Grindhaugsvegen (Åkra ungdomsskole). Den aktuelle vipelokaliteten, samt lokaliteten som vi skriver om i punkt 3B ville blitt skånet ved valg av alternativ 2. Dette kommer ikke godt nok frem av *Fagrapport naturmangfold*, siden rapporten underdriver effektene som den sørlige delen av omkjøringsveien har for bl.a. vipe.

Vi må her også ta med et utdrag fra Statsforvalteren i Rogaland sin høringsuttalelse til reguleringsplanen (vedlegg 8), der de påpeker koblingen mellom det svake beslutningsgrunnlaget og valg av alternativer (vår understreking):

Reguleringsplanen har fremdeles et svært høyt konfliktnivå i forhold til regionale og nasjonale interesser innen landskaps-, landbruks-, friluft- og naturverdier. Det høye konfliktnivået krever et særlig godt beslutningsgrunnlag. Det er mangler ved beslutningsgrunnlaget både når det gjelder miljøtunell og valget mellom alternativ 1 og 2.

For å ivareta sammenheng i viktig kulturlandskap med store naturverdier ved Heiavatnet, har Fylkesmannen innsigelse til manglende kompenserende tiltak i form av miljøtunell eller annen løsning.

Vi har av hensyn til jordvern og naturmangfold, faglig råd om at alternativ 2 velges.

Både Miljødirektoratet (vedlegg 12) og Klima- og miljødepartementet (KLD) (vedlegg 13) støttet i sine uttalelser Statsforvalterens syn om at alternativ 2 (redusert omkjøringsvei) måtte velges «for å hindre nedbygging av natur av nasjonal og vesentlig regional verdi ...» (utdrag fra KLDs uttalelse).

Vipe er rødlistet som *sterkt truet*¹⁸, men har nå, som følge av en ytterligere kraftig bestandsnedgang blitt foreslått som *kritisk truet* på den nye rødlisten som kommer i november 2021¹⁹. Dette bør også være et relevant moment når denne klagen vurderes. Vi snakket altså her om en kommende kritisk truet art som regelrett har blitt ignorert både i reguleringsprosessen og i den påfølgende behandlingen av klagen vår. Vipe er også listet som *nær truet* globalt²⁰.

Det aktuelle området på Fagerland er imidlertid ikke bare viktig som vipelokalitet. Området huser også en nærmere 10 dekar stort område som er preget av takrør (til sammen på begge sider av fv.

¹⁸ [Vipe \(artsdatabanken.no\)](https://artsdatabanken.no)

¹⁹ [Rødlista 2021 - Rapport - Vanellus vanellus \(artsdatabanken.no\)](https://artsdatabanken.no)

²⁰ [Vanellus vanellus \(Northern Lapwing\) \(iucnredlist.org\)](https://iucnredlist.org)

547, se figur 6) – hvorav det aller meste ville blitt ødelagt hvis omkjøringsveien hadde blitt realisert i tråd med reguleringsplanen. Denne takrørområdet er etter hva vi kan se ikke nevnt i *Fagrapport naturmangfold*. Området er viktig for flere fuglearter; f.eks. for sivsanger: 21. juni 2020 var det 3–4 sivsangere som sang der (noe som for øvrig utgjorde i størrelsesorden 10 prosent av alle sivsangere registrert på Karmøy i 2020 (kilde: *artsobservasjoner.no*)). Det er nærliggende å tro at hele dette området er viktig for diverse fuglearter, både som hekkebiotop, overvintringsområde og under trekktiden.

Takrør vokser i fuktige områder, så det er da nærliggende å tro at i det minste deler av det 10 dekar store området også er myrlendt – noe som det heller ikke synes å være opplyst om i rapportene/grunnlaget som hører til reguleringsplanen. Det er også mulig at dette området kan inkludere truede naturtyper (området var ikke del av naturtypekartleggingen i 2019).

Det har også blitt registrert andre rødlistede arter i eller like ved det aktuelle området. Her kan vi nevne storspove (*sårbar*; sannsynlig tilgrensende hekkeområde på vestsiden av fv. 547), tyrkerdue (*nær truet*), fiskemåke (*nær truet*) og stær (*nær truet*). Den fåtallige stillitsen ble funnet syngende i området ved Ådland skole (like ved den planlagte traséen) to ganger i 2021.

I *Fagrapport naturmangfold* står det at regulert trasé, på grunn av innkortninger i sør, omtrent er 400 meter kortere enn traséen som er vist i kommunedelplanen. Dette stemmer egentlig heller ikke, siden regulert trasé forutsetter et betydelig økt behov for nye samleveier på Fagerland. Reelt sett er det nok heller snakk om en forskjell på omtrent 200 meter med vei.

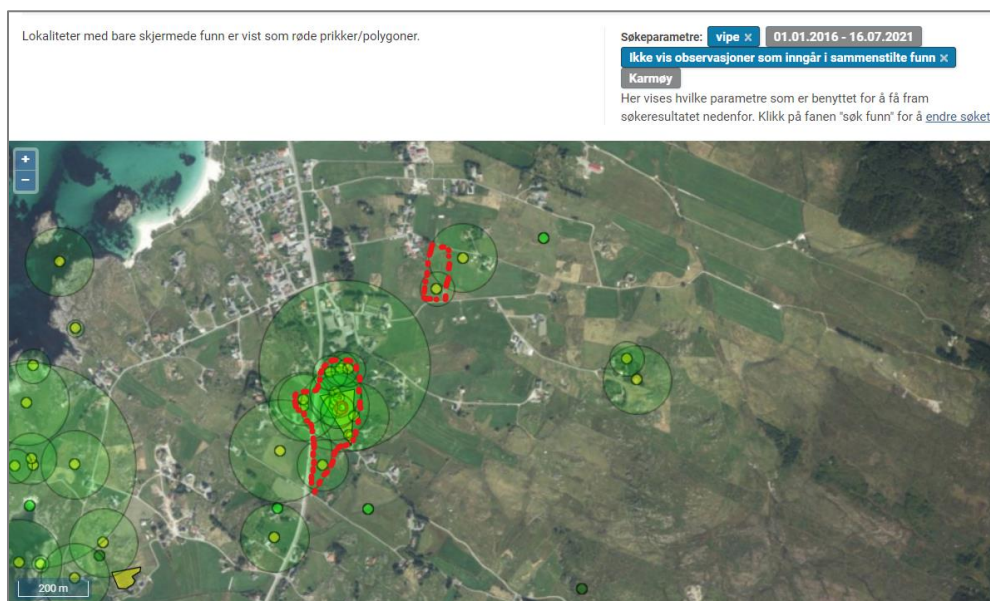
Vi dokumenterer i dette punktet av klagen at kunnskapsgrunnlaget er såpass utilstrekkelig at det har blitt foretatt justeringer av den regulerte traséen som gjør tiltaket *betydelig mer ødeleggende for naturmangfoldet*, inkludert en sterkt truet (fremtidig *kritisk truet*) fugleart, sammenlignet med hva som var tilfellet i den godkjente kommunedelplanen. Altså stikk i strid med hva som er hevdet i *fagrapporten naturmangfold*, som jo skal utgjøre det oppdaterte kunnskapsgrunnlag for omkjøringsveien.

B. Ådland (Søre Ådlandsveg til Nordre Ådlandsveg)

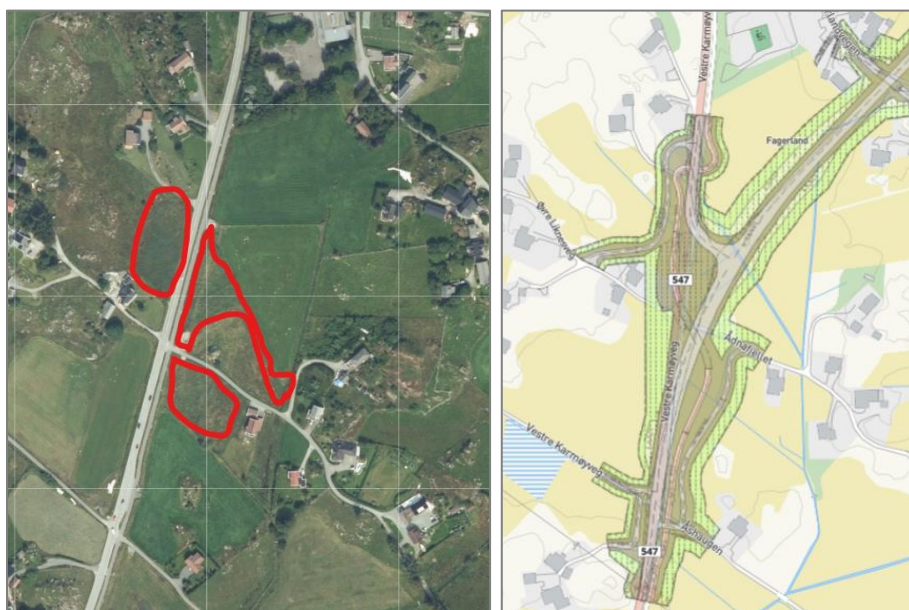
Denne lokaliteten (se nordligste rødstiplet område i figur 5) har vært en hekkelokalitet for vipe gjennom mange år, se tabell på side 19 i vipe-rapporten som det er referert til i fotnote 17, der lokaliteten heter *Ådland skole øst*. Lokaliteten kan også bl.a. vise til en observasjon av hele 7 kornkråker (*nær truet*) i 2019. Lokaliteten er ikke nevnt spesifikt i *Fagrapport naturmangfold*, selv om den regulerte traséen går rett gjennom lokaliteten. Vi kan også nevne at det er lagt inn en observasjon av rugende vipe/viper den 22. mai 2018, altså knappe tre uker etter Cowis befaringsdag i 2018 (se *artsobservasjoner.no*).

Særlig sett hen til valget mellom vegtrasé-alternativene 1 og 2, og at vipe er en sterkt truet art (sannsynligvis *kritisk truet* fra november 2021), må det anses som en klar mangel ved utredningsarbeidet at heller ikke denne vipelokaliteten er nevnt spesifikt i *Fagrapport naturmangfold*.

Vi må også ta med at det ligger et fuktdrag (våtmark) på ca. 1,5 dekar like øst for det rødstiplede området (kun 20 meter fra reguleringsplangrensen). I dette området har det blant annet blitt sett rastende brushaner (*sterkt truet*) og gjess i trekktiden – men da trolig for en del år siden.



Figur 5. Vipeobservasjoner i perioden 2016–2021. Merk at det ofte ligger flere observasjoner under hvert punkt på kartet. Søndre startpunkt for omkjøringsveien ble i reguleringsprosessen flyttet nordover til området like sør for Ådland skole (Fagerland), dvs. til det sørligste rødstiplede området. Dette er pr. i dag den klart beste vipelokaliteten i Åkra-området, og har vært en vipelokalitet «i alle år». I 2020 og 2021 var dette en av de beste lokalitetene for vipe i hele Karmøy kommune, noe som viser lokalitetens potensiale. Det rødstiplede området litt lenger nord viser hvor omkjøringsveien krysser vipelokaliteten som er beskrevet i punkt 3B. Kart: *Artsobservasjoner.no* (besøkt 16. juli 2021).



Figur 6. Figur til venstre viser omriss av området med takrør på Fagerland (til sammen omtrent 10 dekar). Til høyre ser vi for sammenligning reguleringsplanen for omkjøringsveien og dens sideveier, samt omlegging av gang- og sykkelvei. Kartgrunnlag: *Kommunekart.com* (til høyre).

C. Myrdalvegen til Åkravegen

Mellom Myrdalvegen og Åkravegen avviker reguleringsplanen kun i mindre grad fra kommunedelplanen. Men reguleringsplanen berører også her naturverdier som ikke har blitt dokumentert i planprosessen, verken i KU fra 2010 eller i senere utredninger.

Den regulerte vegtraséen går blant annet gjennom den rødlistede naturtypen *semi-naturlig våteng* (rødlistekategori: *datamangel*) i området som heter Jenterolmyrå. Dette skyldes i hovedsak omlegging av sideveien Myrdalvegen, og kunne fint vært unngått hvis man hadde flyttet selve traséen for omkjøringsveien 20 meter lenger vest ved Jenterolmyra, samt valgt en annen omlegging av Myrdalvegen. Dette er også en mulig hekkelokalitet for den rødlistede storspoven (*sårbar*) (Agnar Didriksen, pers. medd.), men her har vi ikke nok informasjon til å si noe sikkert om hekking.

Bare 100 meter lenger sør vil den regulerte omleggingen av Myrdalvegen tangere enn annen lokalitet med den rødlistede naturtypen *semi-naturlig våteng*. Og enda viktigere: Reguleringsplanen går her gjennom en hekkelokalitet for storspove – en hekkelokalitet som bl.a. sammenfaller med lokaliteten for *semi-naturlig våteng*. Storspove er foreslått som *sterkt truet* til den nye rødlista som kommer i 2021, og er rødlistet som *nær truet* på den globale rødlisten²¹.

Både ut fra egne observasjoner og søk i *artsobservasjoner.no* er det sannsynlig at det også hekker flere sanglerker (*nær truet*) i dette området. I tillegg ligger det inne observasjoner av fiskemåke (*nær truet*) og stær (*nær truet*) fra det samme området (se *artsobservasjoner.no*).

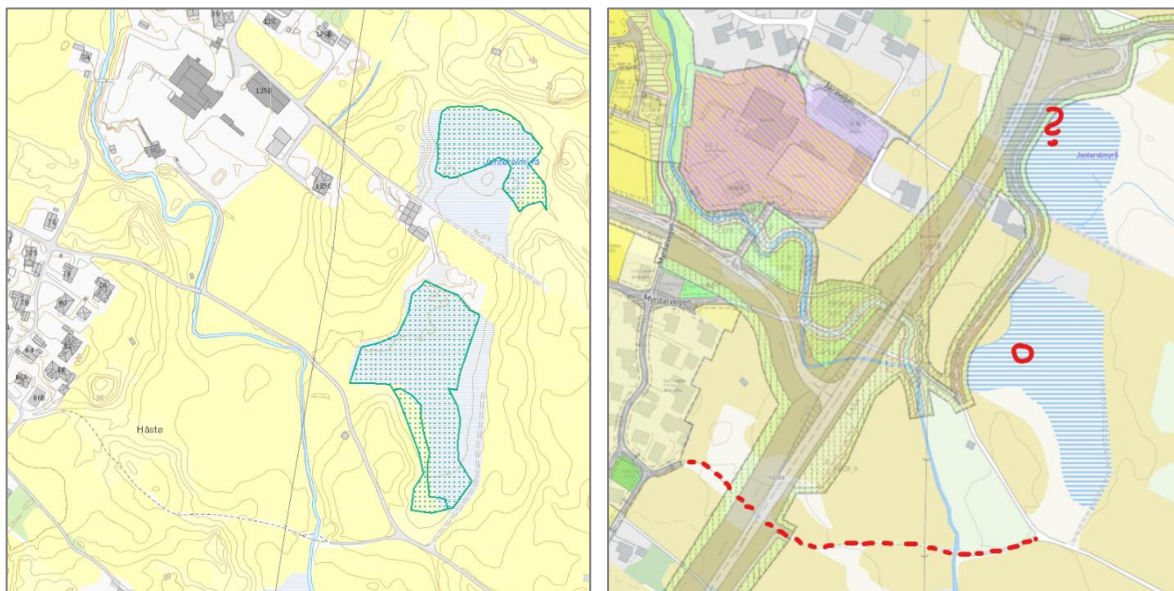
I *Fagrapport naturmangfold* står det at «på strekningen mellom Myrdalsvegen og Killingtjørn er alternativet [altså reguleringsplanen] noe positivt sammenlignet med KDP da vegtraséen legges nærmere bebyggelsen og at Killingtjørnkrysset er flyttet vestover». Her burde det imidlertid heller stått «mellom Åkravegen og Killingtjørn», siden vegtraséen *ikke* har blitt flyttet lenger vestover på strekningen Myrdalvegen til Åkravegen.

I den samme rapporten står det heller ingenting verken om rødlistede naturtyper i dette området (de var jo heller ikke kjent på den tiden), eller at området er viktig for storspove (*sårbar*) eller sanglerke (*nær truet*). Man har derfor ikke hatt noen forutsetninger for å kunne tilpasse vegtraséen i tråd med de viktige naturverdiene som finnes i dette området.

Det går også en viktig turvei i det aktuelle området – se figur 7 og 8. Omkjøringsveien vil medføre at denne turveien blir stengt for gjennomgang fra boligområdene på vestsiden av den regulerte omkjøringsveien. Dette medfører at mange innbyggere får omtrent 400 meter lenger vei til Åkramarka (dvs. til Myrdalvegen øst for omkjøringsveien) hvis omkjøringsveien blir realisert – da målt fra krysset Grasvegen/Mosbronvegen. Dette burde i det minste blitt nevnt i *Fagrapport landskap, nærmiljø og friluftsliv* (vedlegg 14). I denne rapporten (side 33) står det imidlertid: «Planlagte kryssinger mot øst fra Myrdalvegen og Åkravegen vil opprettholde tilgjengelighet i dagens turforbindelser.» Dette stemmer altså ikke for de mange som bor på Medhaug og store deler av Mosbron, noe som må anses som en relevant mangel ved kunnskapsgrunnlaget om friluftsliv.

²¹ [Numenius arquata \(Eurasian Curlew\) \(iucnredlist.org\)](https://www.iucnredlist.org/)

Når det gjelder temaene *landskap, nærmiljø og friluftsliv* tyder mye på at Cowi heller ikke her har foretatt tilstrekkelige befaringer i området. I fagrapporten (side 15) kan vi bl.a. lese at det har vært «stedvis befaring» langs planlagt veglinje». Etter vår mening burde naturligvis hele den planlagte vegtraséen blitt befart.



Figur 7. På kartet til venstre er det markert to rødlistede naturtyper av typen *semi-naturlig våteng (datamangel)*, hvorav den nordligste (Jenterolmyrå) berøres av omkjøringsveien, mens den sørligste tangeres av plangrensen. På bildet til høyre markerer sirkelen en hekkelokalitet for storspove (2021). Utstrekning av selve hekkelokaliteten er ukjent, men vil etter alt å dømme bli kraftig berørt av en eventuell omkjøringsvei. Spørsmålstegnet markerer *mulig* hekkeområde for annet storspovepar – dette er imidlertid en lokalitet som må sjekkes nærmere. Rødstiplet linje viser turveien i figur 8. Kartgrunnlag fra *Naturbase* (til venstre) og *Kommunekart* (til høyre), der blåskraverte felt utgjør myr (iht. NIBIOs AR5-kart).



Figur 8. Turvei fra Myrdalvegen, som det ikke blir mulig å benytte hvis omkjøringsveien blir realisert. Til tross for at den er mye brukt, er ikke denne turveien nevnt i *Fagrapport landskap, nærmiljø og friluftsliv*. For mange som bor i Medhaug- og Mosbronsområdet, ville omkjøringsveien medført at de måtte gått omtrent 400 meter lenger for å komme seg i marka, sammenlignet med i dag når de kan bruke turveien på bildet. Foto: Gunvar Mikkelsen.

D. Åkravegen til Tostemmen

Sammen med lokaliteten på Fagerland, er dette det viktigste området for fugler av de fem som vi skriver om i denne klagen. Mange fuglearter, også flere rødlistede, hekker eller bruker ellers dette området til næringssøk; området inkluderer minst tre hekkelokaliteter for rødlistede fuglearter. I tillegg går reguleringsplanen her gjennom seks rødlistede naturtyper (se figur 9 og *naturbase.no*).

Det er verdt å merke seg at i *Artsobservasjoner* legges observasjonene i dette området i all hovedsak under lokaliteten *Killingtjørn*. Denne lokaliteten omfatter da Killingtjørn, som ligger 130–200 meter øst for plangrensen, våtmarksområdet Tostemmen (som påvirkes direkte av reguleringsplanen; se bla. figur 10), samt kulturlandskapet som ligger rundt Killingtjørn og Tostemmen (som også påvirkes direkte av reguleringsplanen).

Våtmarksområdet Tostemmen er omtrent 17 dekar stort, hvorav omtrent halvparten består av takrørskog. Tostemmen er hekkeområde vipe (*sterkt truet*). Se lokaliteten *Tjøsfall–Killingtjørn–Åkra Ø* på side 19 i vipe-rapporten som det er lenket til i fotnote 17 (1–3 par de siste årene). Tostemmen er også hekkeområde for den rødlistede arten sivspurv (trolig 2–3 par; *sårbar*). Området er også en viktig del av det lokale hubroterritoriet (*sterkt truet*).

Svartstrupe (*sterkt truet*) har hekket i området mellom Tostemmen og Killingtjørn minst de tre siste årene, og har da også blitt observert i Tostemmen (figur 12). Det fremkommer for øvrig av *artsobservasjoner* at det er registrert omtrent 10 ulike antatte hekkelokaliteter av svartstrupe på Karmøy i 2021, og omtrent 50 ulike antatte hekkelokaliteter på landsbasis – dette viser hvor viktig Karmøy er i nasjonal sammenheng for denne arten. Artens kjerneområde ser ut til å være langs Sørvestlandet, fra Lista i sør til Fitjar i nord.

Sandsvale (*nær truet*) har blitt observert på næringssøk over våtmarksområdet. Sanglerke (*nær truet*) hekker også i nærheten av Tostemmen. Relativt fåtallige arter som sivsanger (2 individer hørt syngende i juni 2020) og enkeltbekkasin har også tilhold i eller like i nærheten av våtmarksområdet, og rødstilk hekker også i området Tostemmen–Killingtjørn. Rødstilk er for øvrig foreslått som rødlistet art på den nye rødlisten. Dette illustrerer hvor viktig dette våtmarksområdet er for det lokale fuglelivet. Det aktuelle området fremheves også som særlig verdifullt av lokal fagleekspert Arnt Kvinnesland i et notat han laget i 2017, som omhandler omkjøringsveiens påvirkning på fuglelokaliteter (se vedlegg 15).

Det øvrige kulturlandskapet området Åkravegen–Tostemmen er bl.a. viktig for rødlistede arter som storspove (*sårbar*) og sanglerke (*nær truet*) – i tillegg til mange ikke-rødlistede arter. Det er én hekkelokalitet for storspove sør og sørvest for Tostemmen, og også en hekkelokalitet vest for Tostemmen – dvs. vest for toplanskrysset (for sistnevnte hekkelokalitet: gårdbruker Agnar Didriksen, pers. medd.). Hele området fra Myrdalvegen til Mariaskogen/Tostemmen huser 3–4 par med storspove, og tatt i betraktning at det trolig hekker rundt 30 storspove-par på Karmøy (sistnevnte opplysning: Arnt Kvinnesland, pers. medd.), må dette området anses som et svært viktig område for storspove på Karmøy. Som tidligere nevnt er storspove foreslått som *sterkt truet* på rødlisten som offentliggjøres november 2021.

Foruten alle fugleartene i området, berører også reguleringsplanen ikke mindre enn seks lokaliteter av rødlistede naturtyper; hvorav to lokaliteter med kystlynghei (*sterkt truet* og under gitte kriterier en *utvalgt naturtype*), én lokalitet med semi-naturlig myr (*sterkt truet*), én lokalitet med semi-naturlig eng (*sårbar*), én lokalitet med naturbeitemark (*sårbar*) og én lokalitet med semi-naturlig våteng (*datamangel*) (se figur 9 og *naturbase.no*). Som tidligere nevnt; ingen av disse rødlistede naturtypene har vært kjent i forbindelse med utredningsarbeidet knyttet til verken kommunedelplanen eller reguleringsplanen – og må da ses på som en alvorlig mangel ved kunnskapsgrunnlaget som har blitt lagt til grunn for vedtaket av reguleringsplanen.

Killingtjørn-Tostemmen-området (dvs. arealet som er våtmark og tjern) er vist som et «leveområde for vipe, åkerrikse og andefugl» i figur 5-11 (side 30) i *Fagrapport naturmangfold*, og på side 37 i samme rapport står det følgende: «Planforslaget medfører arealbeslag i randsonen av leveområde for åkerrikse (CR) og vipe (EN) og for ande- og våtmarksfugl ved Killingtjørn. Reguleringsplanen anses å gi et mindre arealbeslag enn KDP i denne forekomsten.» Vi tolker det her som at Cowi mener at Killingtjørn-Tostemmen-området har verdi som leveområde for ande- og våtmarksfugl – uten at de har spesifisert dette noe nærmere. Vi kan heller ikke se at det står noe sted i *Fagrapport naturmangfold* at omtrent 3 dekar (nærmere 20 %) av Tostemmen er planlagt utfyllt i forbindelse med omkjøringsveien og dens toplanskryss, eller at de har prøvd å redegjøre nærmere for konsekvensene som den planlagte veien vil få for naturverdiene i dette området. Dette må anses som en klar mangel ved utredningsarbeidet.

Det finnes flere gode alternativer til dagens løsning. Det planlagte toplanskrysset ved Tostemmen er enormt arealkrevende – omtrent 41 dekar – og er for sammenligning dobbelt så stort som toplanskrysset på Bø på Nord-Karmøy (like vest for Karmsund bro), da inkludert de to rundkjøringene som er laget i tilknytning til Bø-krysset. Tostemmen-krysset er også hele fire ganger større enn toplanskrysset ved Hydro på Nord-Karmøy (Håvik). Størrelsen på Tostemmen-krysset har nok sammenheng med planlagt fartsgrense (?). Tatt i betraktning naturverdiene i området, og trafikkmengden i området, burde kryssets størrelse vært kraftig nedskalert (kanskje til noe rundt 10-15 dekar). At man her har regulert et toplanskryss på mer enn 41 dekar i et naturområde av nasjonal vesentlig regional verdi, viser svært tydelig hvor lite hensyn man har tatt til naturverdiene i arbeidet med reguleringsplanen – noe som skyldes et kunnskapsgrunnlag av svært lav kvalitet også i denne delen av planområdet.

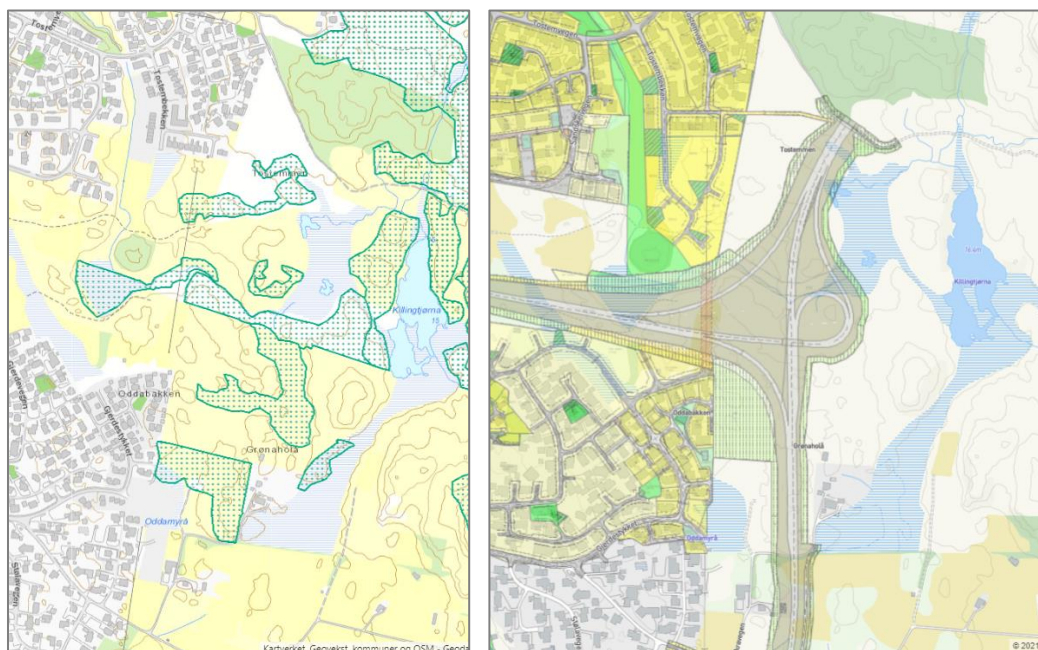
Andre tilpasninger til det de viktige natur- og landbruksverdiene i området kunne vært å bygge en rundkjøring i stedet for et toplanskryss. Rundkjøringen på Bygnes er for sammenligning omtrent 2 dekar, altså ca. 5 % (!) av det planlagte toplanskrysset ved Tostemmen – til tross for at rundkjøringen på Bygnes har mer trafikk enn hva som vil passere gjennom Tostemmen-krysset. Tatt i betraktning naturverdiene i området, er det etter vår mening ganske åpenbart at man her burde utredet en rundkjøring. Men igjen; dette ble nok ikke vurdert siden man ikke hadde tilstrekkelig kunnskap om områdets faktiske naturverdier.

Et siste, og enda bedre alternativ for natur-, landbruks- og friluftslivsverdier i området, ville vært å droppe alt av nytt veianlegg sør for nordre tilførselsvei, og da latt den beskjedne gjennomgangstrafikken fra sør gå gjennom en oppgradert versjon av Grindhaugsvegen og Engvegen, og deretter nord til nordre tilførselsvei (se figur 13).

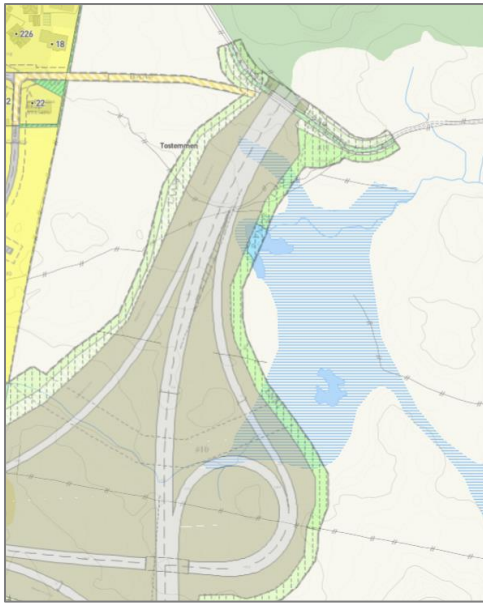
Oppsummert kan vi si at det – utfra det vi i dag vet om naturverdiene i området – er umulig å hevde, slik Cowi gjør i *Fagrapport naturmangfold*, at naturverdiene i Tostemmen-Killingtjørn-området blir mindre påvirket nå enn hva tilfellet var i forbindelse med kommunedelplanen. Dette rett og slett fordi Cowi ikke på noen som helst måte hadde noen oversikt over de naturverdiene som finnes i det aktuelle området, og at de dermed heller ikke hadde noen mulighet til å foreta en reell, faglig sammenligning av de to alternativene (dvs. trasé i KDP og trasé i reguleringsplanen).

Et siste moment som er viktig i det aktuelle delområdet av reguleringsplanen, er det viktige prinsippet om *samlet belastning* (økosystemtilnærming). I naturmangfoldloven § 10 slås det fast at «et økosystem skal vurderes ut fra den samlede belastningen som økosystemet er utsatt for». I forskrift om konsekvensutredninger § 21 spesifiseres dette ved at «samlede virkninger av planen eller tiltaket sett i lys av allerede gjennomførte, vedtatte eller godkjente planer eller tiltak i influensområdet skal også vurderes.»

I det aktuelle området er det omtrent 36 dekar som er regulert til bolig, kommunale veier og lekeplasser (altså utenom omkjøringsveien; se figur 9). I tillegg er det ytterligere flere boligområder i det samme området som er satt av til boligformål i kommuneplanens arealdel (som da ikke er regulerte enda). Som tidligere nevnt i klagen har Cowi gjort seg sine vurderinger knyttet til naturmangfoldloven § 10, men de har her hoppet over planområdets øvrige belastninger – slik at vurderingene i fagrapporten etter § 10, fremstår som svært mangelfulle.



Figur 9. På strekningen fra Åkravegen i sør til Mariaskogen og Tostemmen i nord, vil den regulerte omkjøringsveien gå gjennom ikke mindre enn seks rødlistede naturtyper! Avgrensning av naturtypene er vist på kartet til venstre. I tillegg berøres også den viktige våtmarkslokaliteten *Tostemmen* kraftig (3 dekar, dvs. nærmere 20 %, fylles ut). *Samlet belastning på naturmangfold* er også svært relevant i dette området, da tatt i betraktning at det også er relativt store arealer som er regulert til fremtidig boligbygging i det samme området (se kart til høyre). Ytterligere arealer er for øvrig avsatt til bolig i kommuneplanens arealdel. Kartgrunnlag: *Naturbase* til venstre og *Kommunekart* til høyre; der blåskraverte felt utgjør myr (iht. NIBIOs AR5-kart).



Figur 10. Omtrent tre dekar av våtmarkslokaliteten Tostemmen vil bli fylt ut hvis reguleringsplanen realiseres. Dette er ikke engang nevnt i *Fagrapport naturmangfold*, og må betegnes som en klar mangel. Rødlistede arter som svartstrupe (*sterkt truet*), vipe (*sterkt truet*) og sivspurv (*nær truet*) hekker i eller like ved Tostemmen – noe som heller ikke er nevnt i *Fagrapport naturmangfold*. Kartgrunnlag: *Kommunekart*.



Figur 11. Slik vil omkjøringsveien påvirke deler av det aktuelle området mellom Åkravegen og Tostemmen/Mariaskogen. Tostemmen er markert (av oss) med oransje tusj, Killingtjørn ligger til høyre og Mariaskogen ligger like bak (nord for) Tostemmen. Den delen av reguleringsplanen som går gjennom Mariaskogen og Breiabakka (til høyre for Mariaskogen) er ikke godkjent. Tostemmen-området er et svært verdifullt natur- og friluftslivsområde, med mange rødlistede naturtyper og arter, og vil formelig raseres – uten at dette er gjort rede for i fagrapportene om naturmangfold og friluftsliv. Toplankrysset vil totalt beslaglegge rundt 41 dekar. Illustrasjon: Cowi.



Figur 12. Observasjoner av svartstrupe (*sterkt truet*) viser at arten har hekket i området mellom Tostemmen og Killingtjørn i 2019, 2020 og 2021 (også godt mulig at den har vært der før 2019). Øverste bildet viser sumpen i Tostemmens nordlige del, som delvis vil bli gjenfylt hvis omkjøringsveien blir realisert. I dette området ble det observert to svartstruper (hunn og ungfugl) i oktober 2020 (nederste bilde), noe som viser at de også bruker Tostemmen til næringssøk. Foto: Gunvar Mikkelsen.



Figur 13. Flere alternative avbøtende tiltak kunne vært foreslått/utredet i Tostemmen-området. Ett alternativ ville være å redusere størrelsen til 10–15 dekar på det omtrent 40 dekar store toplanskrysset. Et annet aktuelt alternativ ville være å plassere en «trearmet» rundkjøring (på omtrent 2 dekar) i stedet for toplanskrysset. Et enda bedre alternativ – tatt i betraktning alle konsekvensene for naturmangfold, landbruk og friluftsliv – ville være å kun bygge omkjøringsveien fra nordre tilførselsvei og nordover – her vist med blå linje (tegnet av oss). Illustrasjon: Cowi.

E. Veakrossen (sør og nord for dagens fv. 547)

Her ser vi først på området nord for dagens fv. 547. I dette området er det et betydelig avvik mellom kommunedelplanen (KDP) og den vedtatte reguleringsplanen, der vedtatt KDP bare går så vidt nord for dagens fv. 547, mens reguleringsplanen inkluderer et stort areal på nordsiden av dagens fv. 547 – omtrent 20 dekar større enn i KDP, med en veglengde på omtrent 400 meter.

Dette avviket mellom KDP og reguleringsplan skal i henhold til det tidligere nevnte veiledningsnotatet fra KMD for konsekvensutredninger etter plan- og bygningsloven, bl.a. medføre at virkningene av endringene skal beskrives. Dette kan vi ikke se at har blitt gjort (eller forsøkt gjort) i *Fagrapport naturmangfold*, noe som må kunne betegnes som en åpenbar mangel ved utredningsarbeidet.

Avviket mellom KDP og reguleringsplanen utgjør her altså omtrent 20 dekar, hvorav ca. 8 dekar mest sannsynlig består av naturtypen *kystlynghei*²² (*sterkt truet* og i gitte tilfeller *utvalgt naturtype*), inklusiv omtrent 1 dekar stort tjern med tilhørende myr, samt i tillegg omtrent 4 dekar myr (blåskravert område på nordsiden av dagens fv. 547 iht. NIBIOs AR5-kart; se figur 14). Det resterende arealet (8 dekar) er i hovedsak plantet barskog (mellom myrarealet i vest og det som trolig er *kystlynghei* i øst).

I det aktuelle området (dvs. i nærheten av den regulererte traséen nord for fv. 547) har det bl.a. blitt observert sanglerke (*sårbar*), sivspurv (*nær truet*), gjøk (*nær truet*), fiskemåke (*nær truet*) og bergirisk (*nær truet*) i perioden 2016–2021 (kilde: *artsobservasjoner.no*).

Det aktuelle området er etter alt å dømme også utsatt for hjortekryssinger; det står i hvert fall et skilt om fare for hjort langs dagens fv. 547 i dette området. At det er hjort i dette området, er for øvrig heller ikke nevnt i *Fagrapport naturmangfold*.

Sør for dagens fv. 547 består planområdet i hovedsak av *kystlynghei* (figur 15), inkludert et myrområde på omtrent 3 dekar (se blåskravert felt i figur 14). I dette området blir det kun fokusert på *kystlynghei* i *Fagrapport naturmangfold*, selv om figur 10-6 (side 55) i rapporten viser at det er flere observasjoner av vipe like vest for planområdet. I figur 5-11 i fagrapporten er det såkalte «leveområde for vipe, åkerrikse og andefugl» av en eller annen grunn trukket et godt stykke lenger sørvest – til området rundt Haringstadstemmen – dette til tross for at det ikke er henvist i rapporten til observasjoner av verken vipe eller åkerrikse i dette området. Dette fremstår i det hele tatt ganske rart.

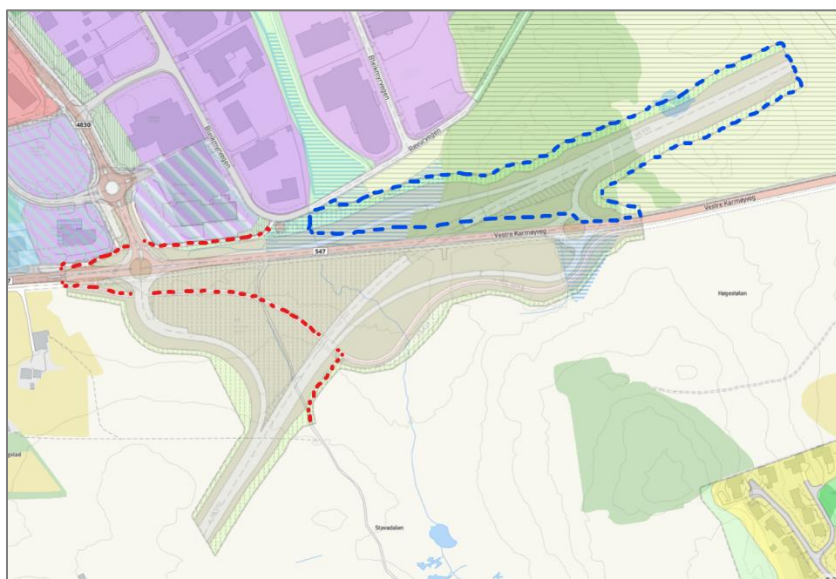
Det manglende kunnskapsgrunnlaget for denne delen (altså sør for dagens fv. 547) knytter seg til manglende beskrivelse av rødlistede arter i området, manglende beskrivelse av våtmark/myr, samt manglende beskrivelse av de negative effektene på befolkningens tilgang til friluftslivsområdene, der Veakrossen er en mye brukt innfallsport til Karmøyheiene.

²² Figur 15 viser tidligere kartlagt *kystlynghei*område. Siden vegetasjonen i det gule områdets nordøstlige del er av samme type som på nordsiden av dagens fv. 547 (på Brekketoppen), har vi grunn til å tro at omtrent 8 dekar av reguleringsplanen nord for dagens fv. 547, også kvalifiserer som naturtypen *kystlynghei*.

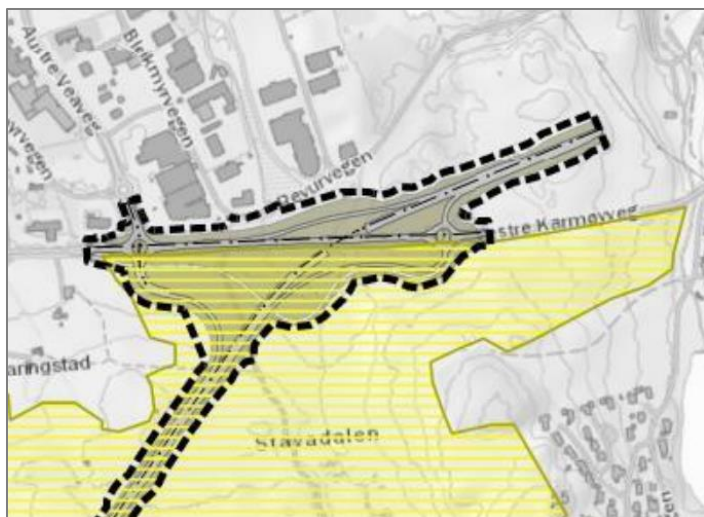
Ut fra registreringer lagt inn i *Artsobservasjoner* (2016–2021) og den nevnte viperaapporten, virker det tydelig at området like vest for regulert trasé sør for Veakrossen, er – eller inntil nylig har vært – en hekkelokalitet for vipe (siste vipe-registreringer i 2019 i *Artsobservasjoner*). I viperaapporten (se fotnote 17) heter lokaliteten *Haringstad–Veamyrå*, og data tilbake i tid (tabell side 19 i viperaapporten) viser at det var 2–3 hekkende par der frem til 2017. Det er ikke utenkelig at regulert trasé går gjennom denne hekkelokaliteten. I tillegg finnes observasjoner av gjøk, sivspurv og fiskemåke (alle *nær truet*) fra området sør for Veakrossen i perioden 2016–2021.

Den regulerte vegtraséen vil medføre at folk som parkerer bilen sin i Veakrossen, og ønsker å gå tur i Karmøyheiene derfra, vil få omtrent 600 meter lenger vei å gå enn hva tilfellet er i dag. I *Fagrapport landskap, nærmiljø og friluftsliv* (side 39), står det simpelthen bare at «Veakrossen får god tilrettelegging for mjuke trafikanter med undergang for sykkelveg med fortau».

Det meste av arealet sør for Veakrossen – som altså er klassifisert som kystlynghei (*sterkt truet*) inkl. myr/våtmark, kunne vært spart hvis man heller hadde nøyd seg med å lage en stor, «trearmet» rundkjøring i Veakrossen. Da hadde man i mye større grad ivaretatt et viktig kulturlandskap, i tillegg til at forholdene for turgåere ville blitt opprettholdt slik som i dag. Det er også et sentralt moment at den planlagte veien videre nordover (Veakrossen – Helganeskrysset) nå er skrinlagt for godt av Rogaland fylkeskommune, slik at hele Veakrossen-området nå må ses på, på nytt.



Figur 14. Blåstiplet areal (ca. 20 dekar) viser avviket mellom kommunedelplan (KDP) og godkjent reguleringsplan for omkjøringsveien. Dette utgjør en veistrekning på omtrent 400 meter gjennom våtmark (i hovedsak områdets sørvestlige del), skog og trolig kystlynghei (områdets nordøstlige del). Disse naturverdiene ser ikke ut til å ha blitt utredet i det hele tatt, til tross for avviket fra KDP. De to blåskraverte feltene innenfor plangrensen utgjør myr (iht. NIBIOs AR5-kart), og utgjør til sammen omtrent 9 dekar. Rødstiplet trasé viser at turgåere må gå omtrent 600 meter lenger fra parkeringsplassen – sammenlignet med dagens situasjon – for å komme seg opp i Karmøyheiene. Veakrossen ligger her til venstre på kartet, og nede til venstre slutter godkjent reguleringsplan for omkjøringsveien (pga. innsigelsen fra Statsforvalteren i Rogaland). Kartgrunnlag: *Kommunekart*.



Figur 15. Figuren er hentet fra figur 5-9 (side 28) i *Fagrapport naturmangfold*, og viser den nordligste delen av Haringstad kystlyngheiområde (markert med gult). Polygonet ligger for øvrig fortsatt ikke inne i *Naturbase*, til tross for at *Ecofact* utførte kartleggingen i 2015, som en av tilleggsutredningene til omkjøringsveien. Området oppe til venstre på kartet er trolig også kystlynghei, men dette området har ikke blitt naturtypekartlagt.

4. Andre mangler ved kunnskapsgrunnlaget

Etter vår mening er det også klare mangler ved kunnskapsgrunnlaget rundt andre viktige temaer enn naturmangfold. Vi tar i det følgende kort for oss noen av disse temaene.

I henhold til Forskrift om konsekvensutredninger § 21 skal også forhold knyttet til bla. økosystemtjenester, nasjonalt og internasjonalt fastsatte miljømål, friluftsliv, forurensning, vannmiljø, og barn og unges oppvekstvilkår identifiseres og beskrives. I § 21, første ledd, står det at «konsekvensutredningen skal identifisere og beskrive de faktorer som kan bli påvirket, og vurdere vesentlige virkninger for miljø og samfunn». Dette er altså skal-krav, som altså ikke kan utelates fra kunnskapsgrunnlaget dersom temaene er aktuelle.

Økosystemtjenester

I den aktuelle saken er såkalte *regulerende økosystemtjenester*²³ knyttet til våtmark^{24 25} og skog særlig aktuelle. Myr og skog på organisk jord er viktige karbonlagre²⁶, og myr er i tillegg viktig flomdemper ved store nedbørsmengder. Det er tydelig at det ikke har blitt foretatt en fullstendig kartlegging av alle myrer som blir berørt av den aktuelle reguleringsplanen (f.eks. våtmarksområdene

²³ [økosystemtjeneste – Store norske leksikon \(snl.no\)](https://snl.no/økosystemtjeneste)

²⁴ [våtmark – Store norske leksikon \(snl.no\)](https://snl.no/våtmark)

²⁵ [Våtmark - regjeringen.no](https://regjeringen.no)

²⁶ «Størst utslipp av klimagasser pr. arealenhet skjer når *skog på organisk jord* eller *myr* endres til utbygd areal.» Kilde: <file:///C:/Users/gmi064/Downloads/Karbonrike%20arealer%20-%20konsekvensutredninger%20og%20innsigelse.pdf>

på Fagerland, mellom Myrdalvegen og Åkravegen, vest for Tostemmen, samt sør og nord for dagens fv. 547 på Veasletta), og heller ikke av skog på organisk jord. For å få en oversikt av hvor mye karbon som er lagret i myrene og i skog/skogbunn, må både areal og dybde av myrer, samt utstrekning av skog (og dybde av organisk skogbunn?), beregnes – noe vi ikke kan se har blitt gjort i utredningsarbeidet.

Forurensning

Vi kan ikke se at det har blitt foretatt et klimagassregnskap i forbindelse med reguleringsplanen, f.eks. knyttet til utslipp i anleggsfasen, utslipp fra berørte myrer (jf. forrige punkts manglende kartlegging av myrer og skog). I KU fra 2010 (vedlegg 3, side 32) har det blitt foretatt en beregning av CO₂-utslipp i driftsfasen: Beregningene viser der at omkjøringsveien (alternativ 3 i KU) gir et årlig ekstra nettoutslipp på 256 tonn CO₂ fra trafikken, sammenlignet med hvis man ikke hadde bygget noen omkjøringsvei. De økte utslippene har trolig sammenheng med relativt høy fart på omkjøringsveien, sammenlignet med farten på dagens fv. 547. Det ble imidlertid ikke foretatt noen utredning av utslipp i anleggsfasen eller utslipp fra myr, skog eller jord i KU fra 2010. Det manglende klimagassregnskapet representerer etter vår mening en mangel ved kunnskapsgrunnlaget.

Friluftsliv

Under punkt 3 i denne klagen har vi vist til et par mangler knyttet til utredning av reguleringsplanens konsekvenser for friluftsliv; slik som at turgåere ville fått ganske lange omveier for å komme seg til marka/Karmøyheiene fra henholdsvis Mosbron/Medhaug (Myrdalvegen) og fra den viktige innfallsporten Veakrossen. Vi mener at disse effektene av reguleringsplanen burde vært nevnt i utredningene, og sånt sett representerer nok en mangel ved kunnskapsgrunnlaget.

Vannmiljø

I *Fagrapport naturmangfold* står det på side 14:

Referansesituasjonen i berørte vassdrag kartlegges som en del av prosjektets overvåkningsprogram for berørte vassdrag. Kartleggingen omfatter habitatkartlegging og biologiske undersøkelser. Dette arbeidet er igangsatt. Habitatkartlegging av berørte vassdrag ble gjennomført høsten 2018 av biolog Petter Torgersen i samarbeid med Karl Otto Mikkelsen.

Vi kan ikke se at det har kommet noen rapport(er) som beskriver referansesituasjonen for de planlagt berørte vassdragene, slik fagrapporten refererer til ovenfor. Dette må i så fall betegnes som en mangel ved kunnskapsgrunnlaget.

Fra Statens vegvesen merknadsbehandling (vedlegg 16) knyttet til høringsinnspill til reguleringsplanen, står det også (side 30): «I forbindelse med prosjektet er det igangsatt et overvåkningsprogram for vassdrag der man skal kartlegge tilstanden i vassdrag før, under og etter at anleggsarbeidene er utført.» Vi mener at det er naturlig at vassdragenes tilstand før anleggsarbeidene er utført (altså referansesituasjonen), burde vært en del av kunnskapsgrunnlaget til reguleringsplanen.

I klagen vår av juli 2019 (vedlegg 3) reiser vi en del spørsmål knyttet til den manglende vurderingen av de berørte vannforekomstene i det aktuelle området. Vi henviser bl.a. til § 10 i *Forskrift om konsekvensutredninger*, som bl.a. sier følgende:

Forurensning til vann: Dersom en plan eller et tiltak kan føre til at miljøtilstanden i vannforekomsten kan bli forringet fra en tilstandsklasse til en annen, eller allerede er dårligere enn god, vil det normalt utløse konsekvensutredning.

Tjøsvollvatnets økologiske tilstand ble i 2021 satt til *moderat*²⁷, noe som er dårligere enn *god*, og som dermed som skulle tilsi en ganske omfattende undersøkelse av denne vannforekomsten (altså undersøkelser på «KU-nivå»). Vi tar her med at Tjøsvollvatnet er et naturreservat, noe som burde tilsi gode forhåndsundersøkelser av vannforekomsten. Dette kan vi ikke se at finnes noe sted, og må da betegnes som en klar mangel ved kunnskapsgrunnlaget.

Barn og unges oppvekstvilkår

Vi kan ikke se at barn og unges oppvekstvilkår er gjort rede for i utredningene til reguleringsplanen, noe som vel også må kunne betegnes som en mangel ved kunnskapsgrunnlaget.

Nasjonalt og internasjonalt fastsatte miljømål

Vi kan ikke se at nasjonalt og internasjonalt fastsatte miljømål er gjort rede for i utredningene til reguleringsplanen, noe som, tatt i betraktning at prosjektet vil gå ut over mange truede fuglearter og naturtyper, vel også må kunne betegnes som en mangel ved kunnskapsgrunnlaget. Dette punktet kan også ses i sammenheng med naturmangfoldloven §§ 4 og 5.

5. Kommentarer til klagevedtaket fra Statsforvalteren i Vestland

Statsforvalteren i Vestland ble utnevnt som settestatsforvalter i klagesaken, og mottok klagesaken 20. februar 2020. Statsforvalteren behandlet alle klagene samlet, og vedtaket kom 17. august 2020: Ingen av klagene fikk medhold. I denne delen av klagen diskuterer vi klagevedtaket fra Statsforvalteren i Vestland (se vedlegg 2).

Mangelfullt kunnskapsgrunnlag

På side 6 skriver statsforvalteren bl.a. (vår understreking):

Reguleringsplanen er i hovedsak i tråd med det godkjente plankartet fra kommunedelplanen. Som nevnt er traseen på to steder flyttet noe lenger øst og nord.

Den ene justeringen er gjort ved Killingtjørn, der krysset er flyttet noe vestover for å unngå en utfylling av våtmarksområdet. Den andre justeringen er at vegen er flyttet noe nordover ved startpunktet på

²⁷ Tjøsvollvatnet: [VannNett-Portal \(vann-nett.no\)](http://vannnett-portal.no)

Ådland, som gjorde at vegstrekingen ble kortere og de negative konsekvensene for jordbruk og naturmangfold blir redusert.

Avvikene fra traseen som KMD i utgangspunktet har godkjent, er begrunnet med hensyn til miljø, naturmangfold og jordbruk. Dette er saklige og planfaglig relevante hensyn, som også KMD har vist til i sine føringer for reguleringsarbeidet. Vi kan således ikke se at avvikene fra traseen i kommunedelplanen medfører at reguleringsplanen ikke kan vedtas.

Vi har i denne klagen dokumentert tydelig at de negative konsekvensene for naturmangfold, ved å flytte den sørligste delen av vegtraséen noe nordover, medfører en betydelig økning av de negative konsekvensene – bl.a. for vipe (sterkt truet). Dette opplyste vi også om i klagen vår av 7. juli 2019, selv om statsforvalteren her altså hevder at de negative konsekvensene for naturmangfold blir redusert ved denne justeringen. Vi dokumenterer også at flyttingen ved Killingtjørn-Tostemmen-området har betydelige negative konsekvenser for naturmangfoldet.

På side 9 i vedtaket skriver statsforvalteren bl.a. følgende (vår understreking):

Det går blant annet fram av fagrapport for naturmangfold kap 4.2 hvilket kunnskapsgrunnlag som er brukt. Det vises til at det er benyttet eksisterende informasjon og befaring av traseen. Befaring av traseen av biolog og planteviter ble gjennomført i 2018 med hensikt å oppdatere kunnskap om registrerte verdier og å påvise uregistrerte forekomster. Det ble også gjennomført habitatkartlegging av berørte vassdrag 2018. Det vil si at hovedvekten av informasjonen er innhentet på et tidligere tidspunkt, og ikke i forbindelse med selve reguleringsplanarbeidet, jf. punkt 4.2 i fagrapporten.

Etter vår mening har vi dokumentert at befaringen som det her henvises til, ikke tilførte kunnskapsgrunnlaget noe nytt av betydning, annet enn observasjoner av ask (sårbar) og fagerrogn (nær truet) – observasjoner som vi for øvrig ikke kan se *hvor* har blitt registrert (kan ikke se at det fremkommer av fagrapporten, og observasjonene er heller ikke lagt inn i databasen Artsobservasjoner). Habitatkartleggingen av berørte vassdrag som statsforvalteren her viser til, kan vi heller ikke finne noe dokumentasjon/rapport fra. Hvis statsforvalteren har fått tilgang til dette, er vi interesserte i å få dem oversendt. Det stemmer for øvrig ikke at hovedvekten av informasjonen er innhentet på et tidligere tidspunkt, og ikke i forbindelse med reguleringsplanarbeidet, slik statsforvalteren hevder. Det som i all hovedsak utgjør informasjon om naturmangfold som har blitt brukt i arbeidet med reguleringsplanen, er Cowis egen tolkning av de fugleobservasjonene som har blitt lagt inn i artsobservasjoner.no siste 30 år. I tillegg da til Ecofacts kartlegging av kystlynghei i deler av planområdet i 2015. Dette kan ikke anses for å representere et tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag, sett hen til krav som stilles i KU-forskriften. Noe vi altså mener at statsforvalteren også burde ha konkludert med under behandlingen av klagen.

På side 10 i vedtaket skriver statsforvalteren bl.a. følgende (vår understreking):

Slik vi ser det, er det gjort konsekvensutredninger av en rekke forhold, og det er i plansaken for reguleringsplanen gjort de vurderinger som departementet har bedt om. Resultatet av utredningene er at planen vil virke uheldig inn på miljøet, fuglelivet og artsmangfoldet i området. Det er således uomtvistet at miljøet er sårbart for påvirkning, og at den vedtatte arealbruken vil ha negative konsekvenser for disse verdiene.

Fylkesmannen ser at det ved ny utredning kan oppdages flere arter og innlemmes helt oppdatert kunnskap. Som nevnt er det likevel uomtvistet at planen vil ha negative virkninger for naturmangfoldet. Selv om det er stilt spørsmål om det kan finnes flere truede arter, er det ikke vist til særskilte spørsmål eller helt nye og annerledes problemstillinger som mangler utredning. Kommunen har vurdert tiltaket opp mot de uheldige miljøkonsekvensene og den kompenserende virkningen av avbøtende tiltak, og har konkludert med at planen likevel skal vedtas.

[...]

Vi påpeker at det vi skal vurdere som klageinstans, er om utredningen av de øvrige delene av reguleringsplanen, er i tråd med loven. Vi tar derfor ikke stilling til om det foreligger eventuelle mangler i utredningen for området for innsigelsen.

Vi finner grunn til å tro at ytterligere utredning mest sannsynlig vil peke i samme retning som eksisterende utredninger, med samme negative virkninger, og der samme type avbøtende tiltak er aktuelle og sannsynlige. Vi kan ikke se at ytterligere konsekvensutredning vil medføre nye opplysninger som kan påvirke det samlede utredede materialet slik at det gir grunnlag for andre vurderinger av saken enn det som er gjort.

Vi har etter dette konkludert med at saken er forsvarlig opplyst og utredet i tråd med reglene i plan- og bygningsloven, og at det ikke er mangler ved konsekvensutredningen som utgjør noen saksbehandlingsfeil.»

Statsforvalteren går her altså langt i å erkjenne at kunnskapsgrunnlaget er – eller i det minste kan være – mangelfullt, men mener likevel at kunnskapsgrunnlaget er tilstrekkelig til at reguleringsplanen kunne vedtas med gyldighet. Med den solide dokumentasjonen som vi legger frem i denne klagen, kan det imidlertid ikke lenger være tvil om at saken ikke var godt nok opplyst og utredet i tråd med lovverket, før planen ble vedtatt 1. juli 2019.

Vi er usikre på hva Statsforvalteren i Vestland mener med at klagerne ikke har vist til særskilte spørsmål eller helt nye og annerledes problemstillinger som mangler utredning. Poenget vårt var jo nettopp at utredningene var for mangelfulle – og det viste vi også eksempler på i klagen vår; for eksempel opplyste vi om vipelokalteten på Fagerland (sør for Ådland skule), og at denne ikke var nevnt i teksten i *Fagrapport naturmangfold*, vi opplyste om at den regulerte vegtraséen ville gå gjennom et viktig hekkeområde for storspove, vi opplyste om det nye hekkefunnet av svartstrupe ved Tostemmen (og at det hekket vipe der) i 2019, og vi opplyste også om vannforekomster som manglet utredning m.m.

Kommunens vurderinger etter naturmangfoldloven § 7

Statsforvalteren hevder altså at «kommunen har vurdert tiltaket opp mot de uheldige miljøkonsekvensene og den kompenserende virkningen av avbøtende tiltak». Ut fra saksfremlegget og selve vedtaksteksten da kommunestyret vedtok reguleringsplanen, kan vi ikke se at dette stemmer. Det foreligger etter hva vi kan se ingen slik vurdering som statsforvalteren her viser til. Og dessuten er det altså slik at de uheldige miljøkonsekvensene jo ikke er opplyst i tilstrekkelig grad. Da blir det også umulig å vurdere tiltaket opp mot de faktiske miljøkonsekvensene, og også umulig å planlegge formålstjenlige avbøtende tiltak.

Statsforvalteren vet naturligvis at kommunen er pliktig til å vurdere tiltaket ut fra naturmangfoldloven §§ 8–12, jf. § 7, og også ta hensyn til denne lovens §§ 4 og 5. Vi kan altså ikke se at så har blitt gjort, selv om både §§ 4 (*forvaltningsmål for naturtyper og økosystemer*), 5 (*forvaltningsmål for arter*), 8 (*kunnskapsgrunnlaget*), 10 (*økosystemtilnærming og samlet belastning*) og 12 (*miljøforsvarlige teknikker og driftsmetoder*) er særlig aktuelle i denne saken. Vi mener det er åpenbart at kommunen ikke har gjort de lovpålagte vurderingene som er knyttet til disse paragrafene, da de vedtok reguleringsplanen.

Her henviser vi til et vedtak gjort av Fylkesmannen i Oslo og Akershus (datert 9. juli 2014), om en reguleringsplan i Berger-området i Nesodden kommune (vedlegg 17). Selv om dette var et område med naturverdier av mindre kvalitativ betydning enn de verdiene det er tale om i vår sak (dvs. nasjonale og vesentlige regionale), opphevet fylkesmannen her den aktuelle reguleringsplanen, da med henvisning til bl.a. følgende mangel ved reguleringsplanvedtaket:

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.

Saken fra Berger-området har en del fellestrekk med vår sak, og det er også flere andre formuleringer i dette «ugyldighetsvedtaket» vi også kunne trukket frem. Vi håper derfor at Sivilombudet tar seg tid til å lese hele vedtaket (vedlegg 17).

Det neste vedtaket i samme sak (datert 4. januar 2016) er også svært relevant å sammenligne med (vedlegg 18). Her fant Fylkesmannen i Oslo og Akershus at reguleringsplanen på ny var ugyldig siden Nesodden kommune ikke hadde foretatt en samlet vurdering etter naturmangfoldloven § 12 i forbindelse med vedtaket av reguleringsplanen. Fylkesmannen uttalte i den forbindelse bl.a. følgende (vår understreking):

Spørsmålet er derfor om kommunen har foretatt en vurdering i samsvar med prinsippet i nml. § 12. Fylkesmannen må i klagesaken ta utgangspunkt i de beskrivelsene og vurderingene av alternativ lokalisering som fremgår av vedtaket. Dersom det ikke fremgår hvilke alternativer som er vurdert i saken, hva konsekvensene er for naturmangfoldet for disse alternativene samt om et slikt alternativ etter kommunens syn gir en like god eller tilnærmet like god samfunnsmessig løsning, vil saken fremstå som mangelfullt utredet.

Heller ikke i vår sak gjorde Karmøy kommune noen egen vurdering av veg-alternativ 1 versus 2 når det kommer til naturmangfold, og heller ikke av den nevnte justeringen på Fagerland (innkorting av sørligste delen av veien med noen hundre meter). I tillegg var det altså slik at selve kunnskapsgrunnlaget var mangelfullt, noe som uansett ville gjort det vanskelig for kommunestyret i Karmøy å foreta en tilstrekkelig god vurdering av de ulike alternativene og tilpasningene – selv om de hadde prøvd (noe de altså ikke gjorde).

Ifølge Statsforvalteren i Oslo og Vikens presentasjon for kommunene om naturmangfoldlovens rettslige prinsipper²⁸ (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. Og det presiseres at jo mer og verdifullt naturmangfold som berøres (slik som i vår sak), desto grundigere må disse prinsippene vurderes. Her er det også relevant at selve prosjektet er svært stort og kostbart, og følgelig med store ressurser tilgjengelig.

Statsforvalterens manglende vurderinger av sakens faktiske forhold

Vi stusser over at Statsforvalteren i Vestland ikke har gjort *egne vurderinger* av kvaliteten på kunnskapsgrunnlaget som lå til grunn for vedtaket av reguleringsplanen – for eksempel hvorvidt våre påstander i klagen kan tenkes å harmonere bedre med de faktiske forholdene, enn det som hevdtes i *Fagrapport naturmangfold*. Vi har heller ikke fått noen god begrunnelse for hvorfor våre faglige påstander (f.eks. informasjon om rødlistede arters hekkeområder) ikke ble nærmere vurdert/diskutert av statsforvalteren.

Vi mener at avslaget på klagen vår i det store og hele begrunnes med utgangspunkt i det samme kunnskapsgrunnlaget som vi har klaget på. Dette blir en form for sirkelargumentasjon som vi mener ikke holder mål. Vi viste med den forrige klagen at det var klare svakheter ved utredningsarbeidet, og da mener vi at Statsforvalteren i det minste burde ha sett nærmere på disse forholdene, og naturligvis også vurdert om disse svakhetene var symptomatiske for andre deler av utredningsarbeidet, noe det altså – i ettertid – har vist seg å ha vært. Statsforvalteren burde for eksempel ha gjort en egen vurdering av om det holder med én dag i felt (se klagens punkt 3 for mer informasjon om Cowis feltarbeid), og om det var tilfredsstillende at Cowi ikke gjorde noen egne observasjoner av fugler under deres befarings.

Statsforvalteren hevder at «*vi finner grunn til å tro at ytterligere utredning mest sannsynlig vil peke i samme retning som eksisterende utredninger, med samme negative virkninger, og der samme type avbøtende tiltak er aktuelle og sannsynlige.*» Ut fra hva et tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag ville vist, er det imidlertid ulike måter å tilpasse traséen – som altså nettopp ikke harmonerer med de tilpasninger som har blitt gjort gjennom reguleringsarbeidet. Vi dokumenterer i denne klagen at påstanden fra Statsforvalteren – om at ytterligere utredninger mest sannsynlig ville pekt mot samme type negative virkninger og samme type avbøtende tiltak – simpelthen ikke stemmer. Og vi dokumenterer også at det flere mulige avbøtende tiltak (dvs. endringer av vegtraséens plassering) som burde vært gjort i lys av et bedre kunnskapsgrunnlag – herunder avbøtende tiltak som i mye større grad ville ha skånet hekkelokaliteter til rødlistede arter og rødlistede naturtyper.

Tatt i betraktning de opplysningene som vi kom med i klagen vår av juli 2019, mener vi altså at Statsforvalteren selv burde sett på utredningene/kunnskapsgrunnlaget med et mer undersøkende blikk; ikke minst når man vet at konsekvensutredningen var hele ni år gammel når reguleringsplanen ble vedtatt – og når det i mellomtiden har kommet både nye rødlister og en ny forskrift om konsekvensutredninger. Og ikke minst når man i *Fagrapport naturmangfold* altså kun viser til én feltdag – hvorav altså ingen observasjoner av fugler ser ut til å ha blitt gjort. Her burde – etter vår mening – statsforvalteren sett hen til bla. forskrift om konsekvensutredninger §§ 21 og 28, samt til

²⁸ [PowerPoint-presentasjon \(statsforvalteren.no\)](https://www.statsforvalteren.no)

kommunens manglende vurdering etter naturmangfoldloven § 7, jf. §§ 8–12, da reguleringsplanen ble vedtatt.

Avslutningsvis

Vi vet nå heldigvis en hel del om de faktiske forholdene innenfor de aktuelle planområdet, men det er også mye vi ikke vet. For eksempel når det gjelder andre organismegrupper enn fugler (slik som insekter og planter), naturtyper (utenfor området som ble NiN-kartlagt i juni 2019), vannforekomster, forurensning mm. Men det vi altså ser med all mulig tydelighet, er at kunnskapsgrunnlaget som lå til grunn for vedtaket av reguleringsplanen åpenbart har vært utilstrekkelig, og at det derfor trengs en ny konsekvensutredning også for den godkjente delen av reguleringsplanen. Dette håper vi nå at Sivilombudet og Statsforvalteren i Vestland er enige med oss i.

Avslutningsvis skriver Statsforvalteren i Vestland følgende (side 12) (vår understreking):

Vi viser til at det er kommunestyret som er ansvarlig for å avgjøre hvilket areal som skal inngå i planen, og hva disse arealene skal brukes til, jf. plan- og bygningsloven § 12-12.

Kommunen har generelt stor frihet til å vurdere arealbruken, og det skal mye til for at kommunens konkrete vurderinger blir overprøvd i plansaker som ikke utløser innsigelse. Ut fra det som er nevnt over, vurderer Fylkesmannen det slik at planen har vært gjenstand for en demokratisk prosess, der sektormyndigheter og berørte parter har fått anledning til å medvirke. Vi kan ikke se at kommunen i planprosessen har brutt saksbehandlingsreglene eller andre regler i plan- og bygningsloven. Vi har heller ikke funnet at kommunen har tatt usaklige hensyn i vurderingen av arealbruken.

Fylkesmannen har med dette vurdert sakens faktiske og rettslige sider. Vi har kommet til at Karmøy kommune har vurdert saken forsvarlig etter gjeldende regelverk, og vi kan heller ikke se at kommunen har lagt vekt på usaklige eller utenforliggende hensyn. Vi har heller ikke merknader til det planfaglige skjønnet som kommunen har utøvd i saken. Klagene har dermed ikke ført fram, og vedtaket stadfestes.

Vedtaket er endelig og kan ikke påklages, jf. forvaltningsloven § 28 tredje ledd.

Det er hevet over enhver tvil at kommunens frihet til å vurdere arealbruken er begrenset av de krav som bl.a. ligger i KU-forskriften og naturmangfoldloven. Det er også åpenbart at det ikke kan være slik at det kun er innsigelser som kan medføre reguleringsplaners ugyldighet. Hvis klager kommer med vektige argumenter, har klageorganet en plikt til å foreta en reell vurdering av påstandene.

Vi mener nå at vi tydelig har dokumentert at kommunen har brutt saksbehandlingsreglene, ved å vedta en plan med et såpass mangelfullt og delvis også feilaktig kunnskapsgrunnlag – og at kommunen dermed ikke har vurdert saken forsvarlig etter gjeldende regelverk. Vi mener også at vi har dokumentert at vilkåret i forvaltningsloven § 41 er oppfylt med god margin, og at reguleringsplanen derfor må kjennes ugyldig.

5. Liste over vedlegg

Vedlegg 1: Bilder fra områdene langs den regulerte vegtraséen.

Vedlegg 2: Statsforvalteren i Vestland sitt klagevedtak (datert 17. august 2020).

Vedlegg 3: Klage på plan 2017 - Detaljregulering for Fv. 47 Åkra sør – Veakrossen (datert 7. juli 2019).

Vedlegg 4: *Fagrapport naturmangfold* (Cowi; datert 29. mars 2019): grunnlagsdokument for reguleringsplan for Åkra sør – Veakrossen.

Vedlegg 5: Kommunedelplan med konsekvensutredning for Åkra sør – Veakrossen (datert 18. mars 2010).

Vedlegg 6: Høringsuttalelse til reguleringsplanen, fra grunneiere og organisasjoner (datert 22. mai 2019).

Vedlegg 7: Kommunal- og moderniseringsdepartementet sin veileder til Forskrift om konsekvensutredninger (utgitt februar 2020).

Vedlegg 8: Statsforvalteren i Rogaland sin høringsuttalelse (datert 31. mai 2019) til reguleringsplan for Åkra sør – Veakrossen.

Vedlegg 9: Utdrag fra side 74–75 i Holth F og Winge NK *Plan- og bygningsrett*. 2018.

Vedlegg 10: Karmøy kommunes saksfremlegg til behandling av reguleringsplan 2107 (datert 10. juni 2019).

Vedlegg 11: Karmøy kommunestyres vedtak av reguleringsplan 2107 den 1. juli 2019.

Vedlegg 12: Miljødirektoratet sin uttalelse (datert 18. februar 2020) til KMDs innsigelsesbehandling av reguleringsplan for Åkra sør – Veakrossen.

Vedlegg 13: Klima- og miljødepartementet sin uttalelse (datert 23. juni 2020) til KMDs innsigelsesbehandling av reguleringsplan for Åkra sør – Veakrossen.

Vedlegg 14: *Fagrapport landskap, nærmiljø og friluftsliv* (Cowi; datert 29. mars 2019): grunnlagsdokument for reguleringsplan for Åkra sør – Veakrossen.

Vedlegg 15: Arnt Kvinnesland: Notat om rødlistede fuglearter langs vegtraéen (datert 20. juli 2017).

Vedlegg 16: Statens vegvesens merknadsbehandling til høringsrunde for reguleringsplanen (datert 5. juni 2019).

Vedlegg 17: Vedtak fra Fylkesmannen i Oslo og Akershus. Berger-saken, vedtak 1 (datert 9. juli 2014).

Vedlegg 18: Vedtak fra Fylkesmannen i Oslo og Akershus. Berger-saken, vedtak 2 (datert 4. januar 2016).

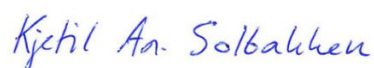
6. Oversikt over hvem som er med på klagen

Interesseorganisasjoner

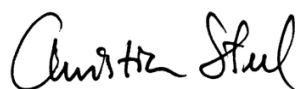
Naturvernforbundet i Rogaland v/ daglig leder Erik Thoring



Norsk Ornitologisk Forening v/ generalsekretær Kjetil Aadne Solbakken



Sabima v/ generalsekretær Christian Steel



Berørte grunneiere

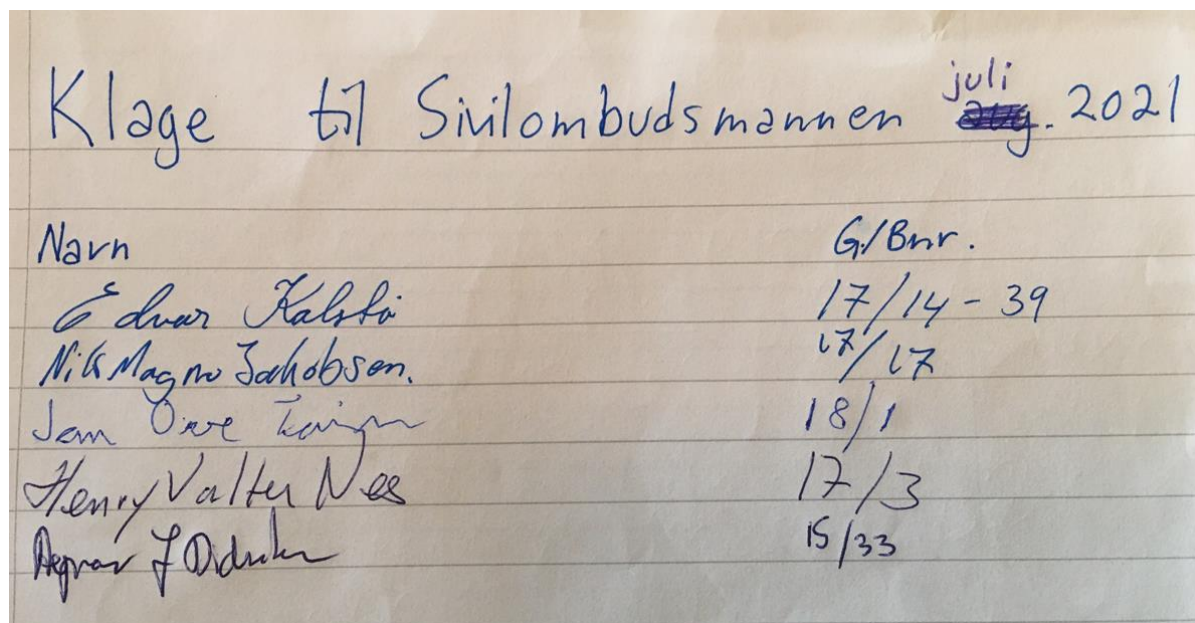
Edvar Kalstø, eier av gnr. 17 bnr. 14

Nils Magne Jakobsen, eier av gnr. 17 bnr. 17

Jan Ove Tønnesen, eier av gnr. 18 bnr. 1

Henry Valter Nes, eier av gnr. 17 bnr. 3

Agnar J. Didriksen, eier av gnr. 15 bnr. 33



Namn	G./Bnr.
Edvar Kalstø	17/14 - 39
Nils Magne Jakobsen	17/17
Jan Ove Tønnesen	18/1
Henry Valter Nes	17/3
Agnar J. Didriksen	15/33

Klagen er skrevet av Gunvar Mikkelsen (utdannet naturforvalter og økolog (M.Sc.)) på vegne av de ovenfornevnte organisasjoner og grunneiere.