

NATURMANGFOLD

Malvik kommune

Forvaltningsrevisjon

2025

FR1335

FORORD

Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført denne forvaltningsrevisjonen på oppdrag fra Malvik kommunes kontrollutvalg i perioden februar 2025 til oktober 2025.

Vi vil takke alle som har bidratt med informasjon i prosjektet.

Alle rapporter fra Revisjon Midt-Norge SA publiseres på www.revisjonmidt norge.no.

Trondheim, 15. oktober 2025

Hanne Marit Ulseth Bjerkan

Oppdragsansvarlig revisor

Sunniva Tusvik Sæter

Prosjektmedarbeider

SAMMENDRAG

Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført denne forvaltningsrevisjonen på oppdrag fra kontrollutvalget i Malvik kommune. Revisor har undersøkt hvordan naturmangfoldloven blir ivare tatt i kommunens saksbehandling.

I første problemstilling konkluderer revisor med at Malvik kommune har rutiner for å behandle saker som berører naturens mangfold i tråd med lov og regelverk, men at rutinene har noen svakheter. Svakheterne er knyttet til at det ikke er etablert skriftlige rutinebeskrivelser innenfor alle fagområdene i kommunen som behandler saker innenfor naturmangfoldloven. Manglende rutinebeskrivelser utgjør en risiko for saksbehandlingsfeil og ulik praksis mellom fagområdene i kommunen. Det er også en forbedringsmulighet knyttet til at rutiner ivaretar hvordan vurdering og vektlegging av naturens mangfold synliggjøres i saksbehandlingen. Kommunen har heller ikke etablert rutiner eller praksis for å følge opp at bestemmelser og vilkår i vedtak følges opp i etterkant. Dermed utgjør det en risiko for at naturmangfoldet ikke blir ivare tatt fullt ut i gjennomføringsfasen.

I andre problemstilling konkluderer revisor med at Malvik kommune delvis kan dokumentere at saker som berører naturens mangfold behandles i tråd med lov og regelverk. Malvik kommune sørger for at betydningen av naturmangfoldet i saker vurderes. Vurdering av de miljørettslige prinsippene gjøres av eksterne. Det varierer hvordan vurderingene og vektlegging av prinsippene er synliggjort i politiske saksfremlegg, noe som gjør det utfordrende siden vurderingene blir fragmenterte og presenteres i ulike dokumenter. Risikoen kan være at det for folkevalgte blir vanskelig å finne hvordan naturmangfoldet er ivare tatt i politiske saker, og at hensynet til naturmangfoldet i mindre grad blir ivare tatt i beslutninger. Å synliggjøre de miljørettslige prinsippene i saksfremlegg kan redusere risikoen og tydeliggjøre hensynet til naturmangfoldet. De folkevalgte står ofte mellom ulike avveininger i politiske saker; mellom hensynet til naturmangfold og andre samfunnsinteresser, som arbeidsplasser og næringsutvikling. For at kommuner skal utøve sin rolle som arealforvalter på en god måte, er det viktig at saker som omhandler arealendringer er godt opplyst med tanke på ivaretagelse av naturens mangfold.

Revisor anbefaler at kommunedirektør:

- Bør utarbeide skriftlige rutiner som ivaretar naturmangfold i all saksbehandling og at rutiner legges inn i kvalitetssystemet.
- Bør utarbeide en rutine og praksis for at vilkår satt i vedtak følges opp.
- Bør sørge for at det i reguleringssaker redegjøres for hvordan de miljørettslige prinsippene (naturmangfoldloven §§ 8-12) er vurdert og vektlagt.

INNHALDSFORTEGNELSE

Forord	2
Sammendrag.....	3
Innholdsfortegnelse	4
1 Innledning.....	6
1.1 Bestilling	6
1.2 Problemstillinger	6
1.2.1 Avgrensing	6
1.3 Naturmangfold	6
1.3.1 Lovverk	7
1.3.2 Kommunale planoppgaver	10
1.3.3 Naturmangfold i Malvik kommune	12
1.4 Metode	14
1.5 Uttalelse om rapport	17
2 Rutiner for naturmangfold	18
2.1 Problemstilling	18
2.2 Revisjonskriterier	18
2.3 Overordnet organisering	18
2.3.1 Generelle rutinebeskrivelser	19
2.3.2 Kompetanse.....	20
2.4 Naturmangfold i saksbehandling.....	21
2.4.1 Jordbruk.....	21
2.4.2 Skogbruk	22
2.4.3 Byggesak.....	23
2.4.4 Plansaker.....	25
2.5 Oppfølging av vilkår.....	27
2.6 Vurdering.....	28
2.7 Konklusjon.....	30
3 Praksis for naturmangfold	31
3.1 Problemstilling	31
3.2 Revisjonskriterier	31
3.3 Prosessflyt.....	31
3.3.1 Konsekvensutredning	32
3.4 Saksgjennomgang.....	33
3.4.1 Hommelvik stasjonsby	33
3.4.2 Vollan steinbrudd og deponi.....	38
3.4.3 Leistadåsen høydebasseng	42
3.4.4 Buås deponi.....	46
3.4.5 Nye Sveberg næringsområde	53
3.5 Vurdering.....	56
3.6 Konklusjon.....	59

4	Anbefalinger	61
	Kilder	62
	Vedlegg 1 – Utledning av revisjonskriterier	64
	Vedlegg 2 – Uttalelse	74

Tabell

Tabell 1.	Oversikt over de miljørettslige prinsippene i naturmangfoldloven	8
Tabell 2.	Vurdering av miljørettslig prinsipp §§ 8-10.....	44
Tabell 3.	Vurdering av de miljørettslige prinsippene Leistadåsen høydebasseng.....	48

Figurer

Figur 1.	Sjekkliste for bruken av de miljørettslige prinsippene.	9
Figur 2.	Sammenheng mellom naturmangfoldloven og plan- og bygningsloven.	10
Figur 3.	Kommunens planoppgaver.....	11
Figur 4.	Arealbruk og arealressurser etter arealklasse for Malvik, Trøndelag og hele landet. 2025.....	12
Figur 5.	De seks største arealklassene for bebygd areal i Malvik kommune. 2025.....	13
Figur 6.	Prosessflyt for interne høringer mellom faggrupper, Malvik kommune.....	20
Figur 7.	Utklipp prosessflyt byggesak fra Compilo, Malvik kommune.....	24
Figur 8.	Forenklet prosessflyt for reguleringssaker.	25
Figur 9.	Prosessflyt reguleringssaker, politisk behandling.	32
Figur 10.	Plankart for detaljregulering av Hommelvik stasjonsby.....	34
Figur 11.	Vurdering av de miljørettslige prinsippene Hommelvik stasjonsby.....	37
Figur 12.	Vurdering av de miljørettslige prinsippene for Vollan steinbrudd og deponi.	41
Figur 13.	Plankart for detaljregulering for Leistadåsen høydebasseng.	43
Figur 14.	Plankart for detaljregulering for Buås deponi.....	47
Figur 15.	Områderegulering for Nye Sveberg.....	53

1 INNLEDNING

1.1 Bestilling

Kontrollutvalget i Malvik kommune bestilte den 28. november 2024, sak 59/24 en forvaltningsrevisjon om miljøforhold i kommunen. Under behandlingen av saken ble det løftet fram mulige problemstillinger som omhandler loven om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven), og hvordan kommunen ivaretar denne i behandling av arealsaker.

Bestillingen er i tråd med *Plan for forvaltningsrevisjon 2024-2028*, hvor planarbeid med vekt på klima, naturmangfold og dispensasjonspraksis er et av de prioriterte områdene.

Kontrollutvalget behandlet prosjektplanen den 5. februar 2025, sak 1/25. Kontrollutvalget vedtok prosjektplanen, og statlige prosjekter som veiutbygging (motorvei) inkluderes i aktuelle saker å undersøke.

1.2 Problemstillinger

Følgende problemstillinger vil bli besvart i rapporten:

1. Har Malvik kommune rutiner for å behandle saker som berører naturens mangfold i tråd med lov og regelverk?
2. Kan Malvik kommune dokumentere at saker som berører naturens mangfold blir behandlet i tråd med lov og regelverk?

1.2.1 Avgrensning

Revisor har avgrenset den andre problemstillingen til å kun omfatte saker som er behandlet av kommunestyret. Saker som kommunestyret behandler knyttet til naturmangfold, er saker knyttet til reguleringsplaner. Revisor vil derfor i problemstilling to undersøke et utvalg av reguleringsplaner for å se om saker som berører naturens mangfold blir behandlet i tråd med lov og regelverk.

Revisor vil videre i andre problemstilling ikke vurdere kvaliteten knyttet til vurderinger gjort etter naturmangfoldloven. Revisor ser på praksisen knyttet til kravene i naturmangfoldloven i reguleringssaker. Med det mener vi hvordan kravene i naturmangfoldloven er ivaretatt i saksbehandlingen knyttet til reguleringssaker og hvordan dette presenteres til politisk nivå.

1.3 Naturmangfold

FN-sambandet definerer naturmangfold som alle ulike typer liv som finnes i naturen, og omfatter både dyr og planter i alle områder i verden og i ulike økosystemer. Økosystem består

av ulike arter, som for eksempel sopp, planter, dyr eller mikroorganismer. For at økosystemet fungerer, har alle artene en bestemt funksjon og bidrar på sin måte til at balansen opprettholdes. Dersom arter dør ut eller blir for store, kan det medføre at økosystemet kollapse.¹

Regjeringen skriver i Stortingsmelding 14 (2015-2016) «*Natur for livet – Norsk handlingsplan for naturmangfold*» at areal og omdisponering av areal til for eksempel veg- og boligbygging, industri og næringsformål er viktig for samfunnet, men at dette er av de faktorene som har størst innvirkning på naturmangfoldet. Regjeringen skriver videre at siden arealendringer er den viktigste negative påvirkningen for naturen i Norge, er det viktig at kommunene utøver sin rolle som arealforvalter på en god måte.

1.3.1 Lovverk

Naturmangfoldloven

Lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven) gjelder i alle saker som berører naturtyper, økosystemer og arter. I veilederen til naturmangfoldloven kapittel II, utgitt av Klima- og miljødepartementet, står det at slike saker kan være fysiske inngrep i natur som oppføring av bygninger, veier, kraftledninger, drenering, sprøyting, forurensende utslipp og motorferdsel. Naturmangfoldloven stiller krav til saksforberedelse, dokumentasjon, vurderinger og vektlegginger i alle planer og tiltak som berører naturmangfold.

Naturmangfoldloven § 7 slår fast at de miljørettslige prinsippene i §§ 8 til 12 skal legges til grunn som retningslinjer ved utøving av offentlig myndighet. Veilederen fra Klima- og miljødepartementet skriver at prinsippene er saksbehandlingsregler som skal sikre at naturmangfold blir vurdert ved myndighetsutøvelse som berører natur. Tabellen nedenfor gir en kort forklaring av prinsippene.

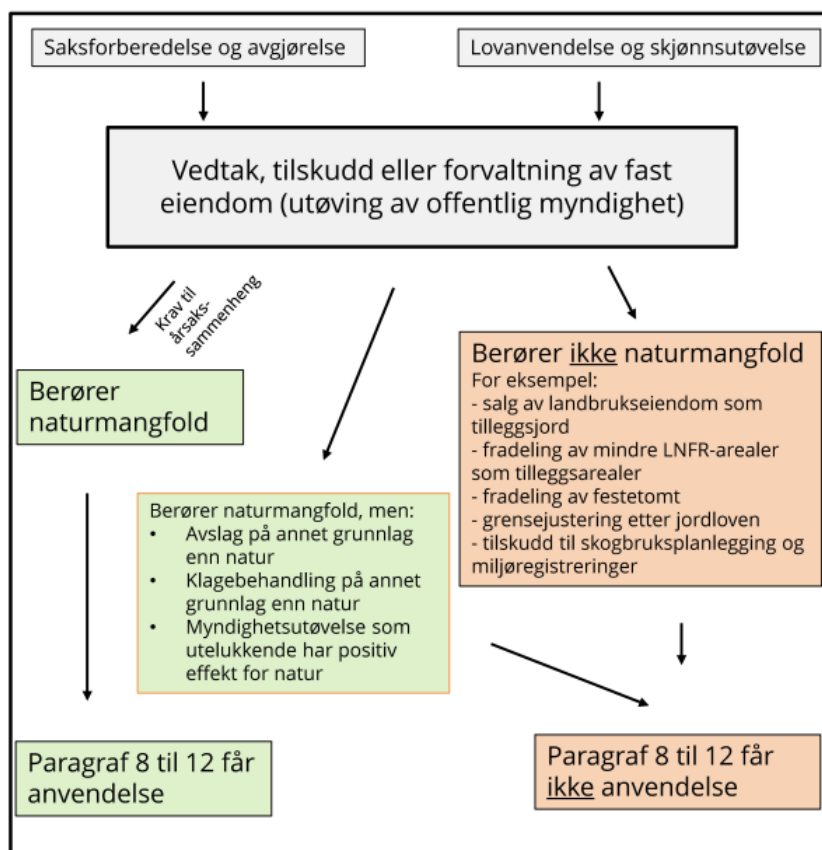
¹ <https://fn.no/tema/natur-og-klima/naturmangfold>

Tabell 1. Oversikt over de miljørettslige prinsippene i naturmangfoldloven

Paragraf	Prinsipp	Kort forklaring
§ 8	Kunnskapsgrunnlaget	Vedtaket skal bygge på vitenskapelig kunnskap om arter, naturtyper og økosystem.
§ 9	Føre-var-prinsippet	Ved usikkerhet om skade på naturen, skal man unngå mulig vesentlig skade på naturmangfoldet. Gjelder i situasjoner der det ikke foreligger tilstrekkelig kunnskap og der det foreligger en risiko for alvorlig og irreversibel skade på naturmangfold.
§ 10	Økosystembelastning	Vurdering av tiltakets påvirkning av økosystemet som helhet skal vurderes ut fra den samlede belastningen som økosystemet er eller vil bli utsatt for.
§ 11	Tiltakshaver kostnadsbærende ved miljøforringelse	Tiltakshaver skal dekke kostnadene ved å hindre eller begrense skade på naturmangfoldet.
§ 12	Miljøforsvarlige teknikker og driftsmetoder	Det skal brukes teknikker og driftsmetoder som unngår eller begrenser skader på naturmangfoldet.

Kilde: Naturmangfoldloven og Veileder til naturmangfoldloven kapittel II, Klima- og miljødepartementet.

Figuren nedenfor er hentet fra veilederen til naturmangfoldloven kapittel II fra Klima- og miljødepartementet og viser sjekkliste for bruken av de miljørettslige prinsippene i henhold til naturmangfoldloven § 7.



Kilde: Veileder til naturmangfoldloven kapittel II, Klima- og miljødepartementet

Figur 1. Sjekkliste for bruken av de miljørettslige prinsippene.

Andre lover

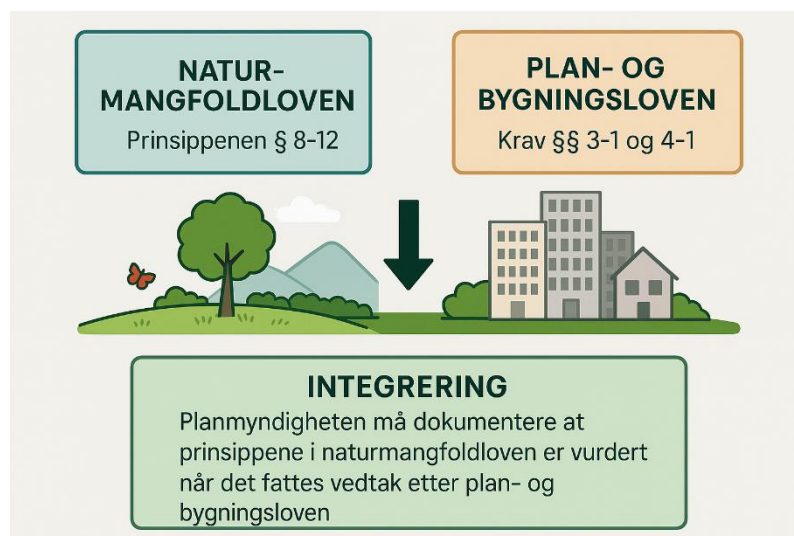
Det er mange lover og forskrifter som har tiltak, inngrep og bruk som berører naturmangfoldet. Veilederen til kapittel II skriver at offentlig myndighetsutøvelse som berører natur, skjer ikke først og fremst ved bruk av naturmangfoldloven, men ved bruk av andre lover (energilovent, plan- og bygningsloven, jordloven, forurensningsloven, vannressursloven, lakse- og innlandsfiskekloven og havressursloven). Bestemmelsen i kapittel II i naturmangfoldloven inneholder alminnelige bestemmelser om bærekraftig bruk. Disse bestemmelsene gjelder ved all myndighetsutøvelse som berører naturmangfoldet, uavhengig av om myndighetsutøvelsen skjer i medhold av naturmangfoldloven eller andre lover og regler.

En sentral lov som må sees i sammenheng med naturmangfoldloven i denne forvaltningsrevisjonen, er plan- og bygningsloven. Naturmangfoldloven kommer til anvendelse i alle saker der det fattes vedtak etter plan- og bygningsloven som berører naturmangfold, både saker som regionale planer, kommuneplaner, reguleringsplaner og enkeltsaker. Videre skal naturmangfoldloven også legges til grunn i arbeidet med regionale og kommunale

planstrategier, skriver Klima- og miljødepartementet i sitt dokument². Departementet skriver videre at naturmangfoldloven har i plansaker og andre enkeltsaker etter plan- og bygningsloven betydning for:

- Tilretteleggingen av beslutningsgrunnlaget knyttet til naturmangfold
- Avvenningen som finner sted ved planvedtak og andre enkeltavgjørelser.

Naturmangfoldloven gir ikke signaler om et bestemt innhold i de avgjørelser som forvaltningen treffer, men sier hvilke vurderinger man er pliktig å gjøre der beslutninger berører naturmangfold, skriver departementet i dokumentet.



Kilde: Bildet laget med bruk av kunstig intelligens (KI)

Figur 2. Sammenheng mellom naturmangfoldloven og plan- og bygningsloven.

Bestemmelsene i de to lovene er delvis overlappende, samtidig som naturmangfoldloven supplerer og tydeliggjør kravene for arter, naturtyper og økosystemer. Derfor må kravene sees i sammenheng, slik at oppfyllelsen av lovenes krav i størst mulig grad samordnes og synliggjøres i planvedtak, skriver departementet i dokumentet.

1.3.2 Kommunale planoppgaver

Denne forvaltningsrevisjonen ser blant annet på naturmangfold i saker som er knyttet til kommunens planoppgaver. Kommunal- og distriktsdepartementet beskriver kommunale planoppgaver i en artikkel³. Det er kommunen som er lokal planmyndighet, og som har ansvar

² <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/naturmangfoldloven-og-plan--og-bygningsl/id660338/>

³ https://www.regjeringen.no/no/tema/plan-bygg-og-eiendom/plan_bygningsloven/planlegging/plansystem_prosess/kommunale_planoppgaver/id2836162/?expand=facebook2836178

for å utarbeide kommuneplan med samfunnsdel og arealdel, og for å lage en kommunal planstrategi. Kravet til kommuneplaner er forankret i plan- og bygningsloven, kapittel 11.



Kilde: Bildet laget med bruk av kunstig intelligens (KI)

Figur 3. Kommunens planoppgaver

Kommuneplanens arealdel er en overordnet plan som skal vise hvor i kommunen utbygging kan skje, og hvilke arealer som skal brukes til landbruk, natur, friluftsliv og reindrift. Departementet skriver at arealdelen er viktig for å sikre en langsiktig, bærekraftig utvikling og forvaltning av arealene, naturen og kulturmiljøene i kommunen. En reguleringsplan er en mer detaljert plan for et mindre område. Reguleringsplaner er forankret i plan- og bygningsloven kapittel 12. Malvik kommune skriver på sin hjemmeside⁴ at en reguleringsplan gir regler for hvordan arealene innenfor et område kan brukes eller hva slags bebyggelse som kan tillates. Det finnes to type reguleringsplaner: områderegulering og detaljregulering.

Detaljregulering er en plan for gjennomføring av bygge- og anleggstiltak, flerbruk og vern. Oslo kommune skriver på sine sider⁵ at detaljreguleringer kan lages av kommunen eller private utbyggere, men må forholde seg til overordnede planer laget av kommunen. Detaljregulering tar for seg mindre områder eller enkelte tomter og gir ofte mer spesifikke føringer for hva som kan bygges. Det er lovpålagt at denne planen skal utarbeides av fagkyndige.

⁴ <https://www.malvik.kommune.no/Hva-er-en-reguleringsplan>

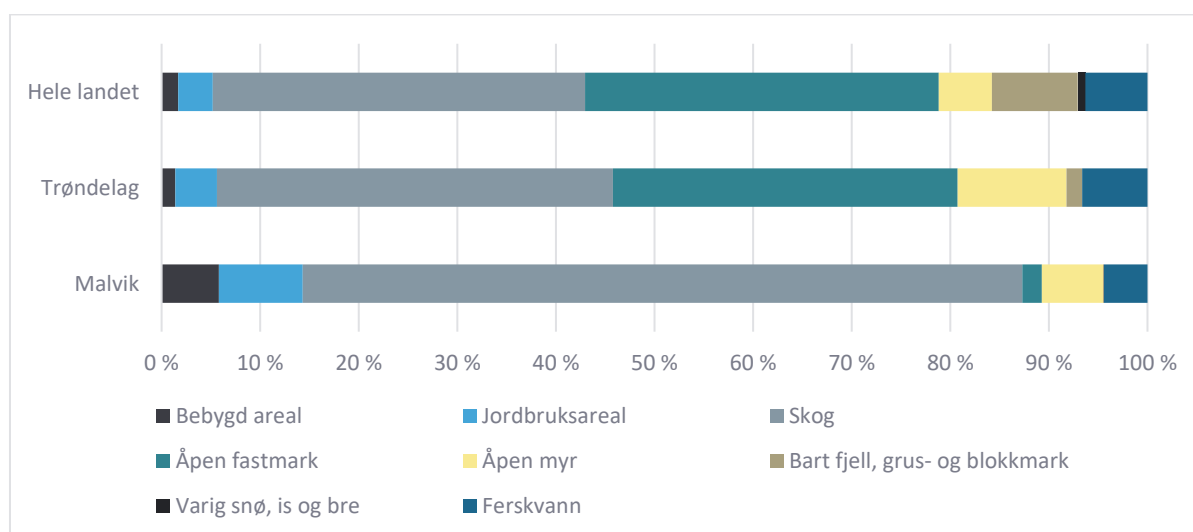
⁵ <https://www.oslo.kommune.no/plan-bygg-og-eiendom/planforslag-og-planendring/hva-er-en-reguleringsplan/>

Områderegulering skal vise arealbruken og viktige sammenhenger i et større område. Kommunen utarbeider områdereguleringer, men kommunen kan få andre myndigheter og private til å utføre planarbeidet i samarbeid med kommunen.

Kommunal- og distriktsdepartementet skriver i artikkelen at kommunestyret vedtar reguleringsplaner, men det kan fremmes planforslag av andre offentlige aktører eller private aktører. Reguleringsplaner skal alltid utarbeides før kommunestyret kan gi tillatelse til større bygge- og anleggstiltak, og for andre tiltak som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn. Kommuneplanens arealdel kan også fastsette krav om reguleringsplaner.

1.3.3 Naturmangfold i Malvik kommune

Figuren nedenfor viser arealbruk og arealressurser (i prosent) for Malvik kommune, Trøndelag fylke og hele landet for året 2024.



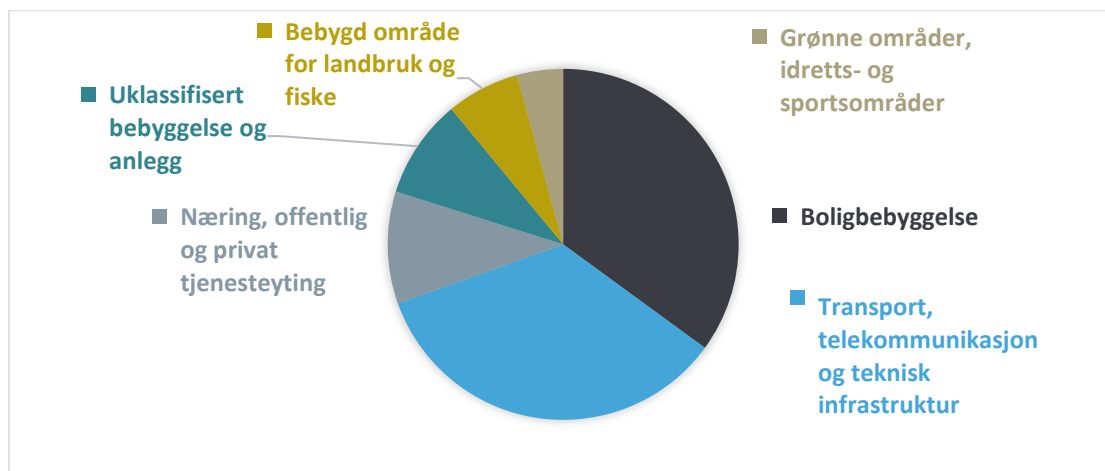
Kilde: Statistisk sentralbyrå, tabell 12942

Figur 4. Arealbruk og arealressurser etter arealklasse for Malvik, Trøndelag og hele landet. 2025.

Figuren viser at 73 prosent av arealet i Malvik kommune er dekket av skog. Den nest største arealbruken i kommunen er jordbruksareal på 9 prosent, mens bebyggd areal utgjør 6 prosent av kommunens areal. Skog er også en stor andel av arealet i Trøndelag og hele landet. Nest største arealbruk er for fylket og hele landet er åpen fastmark⁶.

⁶ Åpen fastmark er definert som areal som ikke er myr, jordbruksareal, skog, bebyggd eller samferdsel. Klassifiseringen av arealressurser sier at arealtypen dekker blant annet snaufjellet, golfbaner og tresatte areal (krattskog, glissen skog) som ikke oppfyller kravet til skog. Hentet fra AR5 Klassifikasjonssystem, Norsk institutt for bioøkonomi: <https://nibio.brage.unit.no/nibio-xmlui/handle/11250/2596511>

Hvis vi ser på hvordan bebygd areal fordeler seg i Malvik kommune for 2025, viser figuren nedenfor de seks største arealklassene for bebygd areal.



Kilde: Statistisk sentralbyrå, tabell 09594

Figur 5. De seks største arealklassene for bebygd areal i Malvik kommune. 2025.

Størst av bebygd areal er boligbebyggelse, etterfulgt av transport, telekommunikasjon og teknisk infrastruktur. Fritidsbebyggelse er ikke en av de seks største, men utgjør tre prosent av bebygd areal i Malvik for 2025.

Ett av hovedmålene i Malvik kommunes samfunnsplan (Kommuneplanens samfunnsdel 2018-2030) er mål 7; «Vi er kjent for et sterkt jordvern, god miljøkvalitet og naturmangfold». Målet er videre operasjonalisert gjennom åtte delmål. Kommunen skriver til målet at den varierte naturen og topografien i kommunen gir betingelser for et rikt og variert biologisk mangfold som omfatter alt fra mikroorganismer til store dyr og deres leveområde. Kommunen trekker fram at den største trusselen mot naturmangfoldet er arealdisponering, forstyrrelser og ødeleggelser av arters leveområder. Malvik har derfor, ifølge planen, en avgjørende rolle i å ta vare på mangfoldet av arter og økosystemer.

Videre er kommunens utfordringer knyttet til klima- og naturkrise tatt inn i kommunens handlings- og økonomiplan 2025-2028. Kommunen skriver at det er økt press på arealene, både til næring og bolig på grunn av økt tilflytting. I all planlegging i kommunen må det derfor være nødvendig å balansere ulike hensyn mot hverandre, men det er krevende. Videre har kommunen også her operasjonalisert hovedmålene i samfunnsplanen med blant annet:

- Øke kunnskapsgrunnlaget innenfor naturmangfold ved å kartlegge naturområder, naturtyper, viltområder, fremmede arter, karbonrike arealer, naturskog og tiurleiker der det pågår prosjekt eller reguleringsarbeid.

- Ivareta og restaurere leveområder for viktige/sårbare arter og naturtyper gjennom prosjekt og regulering.
- Iverksette tiltak som bevarer og øker opptaket av karbon i økosystemene, eks. dam- og myrrestaurering.
- Bekkeåpning/bekkerestaurering.

Kommunestyret i Malvik behandlet kommunens naturmangfoldplan 27. januar 2025. Formålet med planen er å tilgjengeliggjøre det eksisterende kunnskapsgrunnlaget om naturmangfold som et bakgrunnsdokument til kommuneplanens arealdel. Videre står det at naturmangfoldplanen skal gi en oversikt over kartlagt naturmangfold i kommunen, som innebærer arealressurser, naturtyper, artsmangfold, vannforekomster og naturvernområder. Kommunen skriver at gjennom naturmangfoldplanen vil kunnskap om naturmangfoldet bli systematisert, og flere av naturverdiene som er kartlagt synliggjøres. Naturmangfoldplanen inneholder et utvalg av kart over arealressurser og naturmangfold som brukes i arbeidet med arealplaner for å sikre at naturhensyn ivaretas.

1.4 Metode

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i henhold til NKRFs⁷ standard for forvaltningsrevisjon, RSK 001. Revisor har vurdert egen uavhengighet overfor Malvik kommune, jf. kommuneloven § 24-4 og forskrift om kontrollutvalg og revisjon kapittel 3.

Revisor har brukt flere metoder for å samle inn data til dette prosjektet.

Intervju

Revisor gjennomførte et oppstartsmøte med organisasjonssjef, kommunalsjef samfunnsutvikling og tekniske tjenester, og virksomhetsleder areal og samfunnsplanlegging. I møtet orienterte revisor om prosjektet, og stilte overordnet spørsmål knyttet til hvordan kommunen arbeider med ivaretagelse av naturmangfold. Revisor stilte også spørsmål om hvilke saker (behandlet i kommunestyret) som var aktuell for revisors gjennomgang, samt relevante ansatte for revisor å snakke med. Virksomhetsleder for areal og samfunnsplanlegging ble oppnevnt som revisor sin kontaktperson.

⁷ NKRF – kontroll og revisjon i kommunene, www.nkrf.no

Revisor har gjennomført individuelle intervju med følgende ansatte i Malvik kommune:

- Virksomhetsleder areal og samfunnsplanlegging
- Rådgiver miljø
- Saksbehandlere på følgende områder:
 - Plansak
 - Byggesak
 - Jordbruk
 - Skogbruk

Revisor omtaler saksbehandlerne som saksbehandlere på sitt område, uavhengig av hvilken stillingstittel disse har. Eksempelvis omtales saksbehandler på byggesak som «saksbehandler byggesak» i teksten.

I etterkant av alle intervjuene er det skrevet referat som er godkjent av informantene. Det er kun de godkjente referatene som inngår i datagrunnlaget i rapporten.

Dokumentgjennomgang

Revisor har i prosjektet hatt lesetilgang til kommunens kvalitetssystem Compilo. Revisor har brukt tilgangen til å se hvilke rutiner kommunen har for naturmangfold innenfor virksomhet for areal og samfunnsplanlegging. Hvilke rutiner revisor har brukt, står nevnt i datadelen.

For sakene som er gjennomgått i problemstilling to, har revisor brukt dokumentasjonen som er tilgjengelig for de aktuelle sakene på arealplaner.no. I enkelte saker er det supplert med informasjon fra møteprotokoller fra Malvik kommune sin hjemmeside.

Revisor har ikke vurdert kvalitet på vurderinger gjort knyttet til naturmangfold i de eksterne rapportene som medfølger i reguleringssakene. Revisor har sett på hva disse rapportene inneholder med tanke på vurderinger av naturmangfold og hvordan de presenteres ovenfor politisk nivå. Det betyr at revisor ikke gjør vurdering av innholdet i de miljørettslige prinsippene i naturmangfoldloven §§ 8-12, men ser på om det blir gjort og hvordan disse framstilles i prosessen.

Det er mange dokumenter i reguleringssakene, og flere dokumenter som sier noe om naturmangfold. Revisor har forsøkt å hente ut de viktigste dokumentene knyttet til naturmangfold, men tar forbehold om at det kan være sentrale dokumenter som enten er oversett eller ikke er offentlig tilgjengelig på arealplaner.no.

Revisor vil i omtalene av politiske saksfremlegg, referere til at det er «kommunen som skriver» uavhengig av om det er kommunedirektør eller saksbehandler som har skrevet de politiske saksfremleggene.

Valg av saker

Revisor ba kommunen i oppstartsmøtet om å komme med innspill på utvalg av saker som kommunestyret har behandlet som omhandler naturmangfold. Kommunen sendte revisor link til fem saker på www.arealplaner.no. Alle sakene som revisor mottok, er reguleringsplaner. Fire av sakene er detaljreguleringer, mens en sak er områderegulering. Tre av sakene som revisor mottok, er iverksatt. En av sakene er avvist, mens for den siste saken er planlegging igangsatt. Revisor har selv vært inne på arealplaner.no og hentet ned alle saker for Malvik kommune som ble sist behandlet (egen kolonne på arealplaner.no) i 2019 og fram til og med mai 2025. Revisor har valgt å gjennomgå de fem sakene som kommunen sendte oss.

Revisor har valgt å se bort fra saken som handler om utbygging av E6 i kommunen. Saken ble diskutert med kommunen i oppstartsmøtet. I oppstartsmøtet kom det frem at utbyggingen er av et stort omfang, med mange rapporter og vedlegg i flere runder. Kommunen sier i oppstartsmøtet at saken har krevd mye ressurser, også i etterkant knyttet til oppfølging. Kommunen forteller at det er krevende for kommunen å håndtere alt som har med utbyggingen av E6 å gjøre. Det er et statlig prosjekt, men det er kommunen som blant annet er planmyndighet. Revisor har vurdert at det er mer hensiktsmessig å se på andre saker for å svare ut problemstillingen. Alternativet var at kun utbyggingen av E6 ble belyst i problemstilling 2 og brukt til å konkludere på problemstillingen. Da har revisor konkludert på grunnlag av én sak i kommunen, og ikke et mangfold av saker.

Vurdering av metode

Intervju er valgt som metode på grunn av behovet for kunnskap og detaljert informasjon om hvordan kommunen ivaretar naturens mangfold i sin saksbehandling. Revisor har valgt å intervju ansatte som ble nevnt av kommuneledelsen i oppstartsmøtet. Det begrunnes med at naturmangfold er et stort tema som berører flere områder i kommunen, og at det er kommuneledelsen som har oversikt over hvilke ansatte i kommunen som ivaretar naturmangfold i sin saksbehandling.

I problemstilling to har revisor valgt ut de sakene som kommunen sendte oss etter oppstartsmøtet. Styrken ved å velge disse sakene, er at kommuneledelsen har vurdert disse sakene som relevante for gjennomgangen i etterkant av oppstartsmøtet. Kommuneledelsen er også de som sitter med god kjennskap til prosessen i disse sakene, med tanke på naturmangfold og eventuelle innsigelser som har kommet til sakene. Svakheter ved å velge disse sakene, er nettopp kjennskapen kommuneledelsen har til sakene og at de kan være strategisk valgt med tanke på hva revisor skal se på. På grunn av at naturmangfold er et stort og komplekst tema, har revisor valgt å se på de sakene som kommunen har sendt oss.

Bakgrunn for valget er at revisor finner at utvalget av saker varierer, det dekker både detaljregulering og områderegulering. Det inneholder også variasjon om saker er igangsatt, avvist eller planlagte. Noen av sakene er også de med nyere ikrafttredelsesdato, ifølge arealplaner.no. Selv om revisor hadde valgt et utvalg av saker selv, er det ikke sikkert at sakene hadde vært mer relevante knyttet til temaet vi undersøker her.

Revisor har gjennomgått dokumenter som tilhører de utvalgte sakene i problemstilling to på arealplaner.no. Revisor tar forbehold om at det kan være dokumenter som tilhører de sakene som ikke er tilgjengelig på arealplaner.no, eller at det er dokumenter vi skulle ha fått tilsendt fra kommunen. Revisor har ikke spurt kommunen om dokumentene på arealpaner.no er dekkende som sakspapirer i de sakene vi har gjennomgått, noe som kunne ha vært gjort for å sikre at revisor sitter på alle relevante opplysninger i sakene.

Revisor vurderer at innsamlet data gir et godt grunnlag for å gjøre vurderinger og besvare problemstillingene.

1.5 Uttalelse om rapport

En foreløpig rapport ble sendt til kommunedirektøren for uttalelse 22. september 2025. Revisor mottok tilbakemelding på rapporten tirsdag 14. oktober 2025, etter at kommunen ba om forlengelse av frist for uttalelse. Uttalelsen er vedlagt rapporten i vedlegg 2.

Tilbakemeldingene inneholdt to kommentarer. Kommentarene var knyttet til språklige presiseringer. Revisor har innarbeidet de språklige presiseringene i rapporten. De språklige presiseringene har ikke ført til endringer i vurderinger eller konklusjoner.

2 RUTINER FOR NATURMANGFOLD

2.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende problemstilling:

Har Malvik kommune rutiner for å behandle saker som berører naturens mangfold i tråd med lov og regelverk?

2.2 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er utledet for denne problemstillingen:

- Kommunen bør ha rutiner som sikrer at naturmangfoldloven ivaretas i saker som berører arter, naturtyper og økosystemer. Herunder følger rutiner som sørger for at kommunen:
 - vurderer om en sak får betydning for naturmangfoldet.
 - gjør vurdering av de miljørettslige prinsippene:
 - Kunnskapsgrunnlaget (§ 8)
 - Føre-var-prinsippet (§ 9)
 - Økosystembelastningen (§ 10)
 - Tiltakshaver kostnadsbærende ved miljøforringelse (§ 11)
 - Miljøforsvarlige teknikker og driftsmetoder (§ 12)
 - viser hvordan de miljørettslige prinsippene er vurdert og vektlagt.
 - følger opp at vilkår i vedtak etterleves.

Utledningen av revisjonskriteriene finnes i vedlegg 1.

2.3 Overordnet organisering

I oppstartsmøtet med Malvik kommune, forteller kommuneledelsen at arbeidet etter naturmangfoldloven tilhører virksomhet for areal og samfunnsplanlegging. Området er organisert under kommunalsjef for samfunnsutvikling og tekniske tjenester med egen virksomhetsleder. Det er områdene jordbruk, skogbruk, plansaker og byggesak som behandler saker som omfatter naturmangfoldloven, ifølge virksomhetsleder. Områdene jordbruk og skogbruk har en saksbehandler hver, mens plan- og byggesak har flere saksbehandlere. Virksomheten har i tillegg en egen rådgiver på miljø.

Rådgiver miljø forteller at hun bistår de andre avdelingene med deres saker som berører naturmangfoldet. Rådgiver miljø forteller at hun gir innspill på blant annet hvilke rødlistede arter, naturtyper og fremmede arter som er i et område som for eksempel vurderes utbygd.

Rådgiver vurderer hvordan en eventuell utbygging påvirker området i nærheten, og ikke bare for aktuelt område. Rådgiver forteller at hun er involvert i sakene gjennom å svare på spørsmål knyttet til interne høringer (dette beskrives nærmere under generelle rutinebeskrivelser).

2.3.1 Generelle rutinebeskrivelser

I Compilo, under miljø og klima, har kommunen en rutinebeskrivelse for vurdering etter naturmangfoldloven §§ 8-12. Under ansvar står det at:

Alle som skriver vedtak som berører naturmangfold har ansvaret for at vurderinger etter nml. §§ 8-12 er synliggjort i vedtaket. Selve vurderingen kan gjøres av tiltakshaver, konsulent eller kommune. Miljø og klima må godkjenne disse vurderingene.

Videre i rutinebeskrivelsen står det nærmere beskrevet om de ulike prinsippene. Blant annet står det:

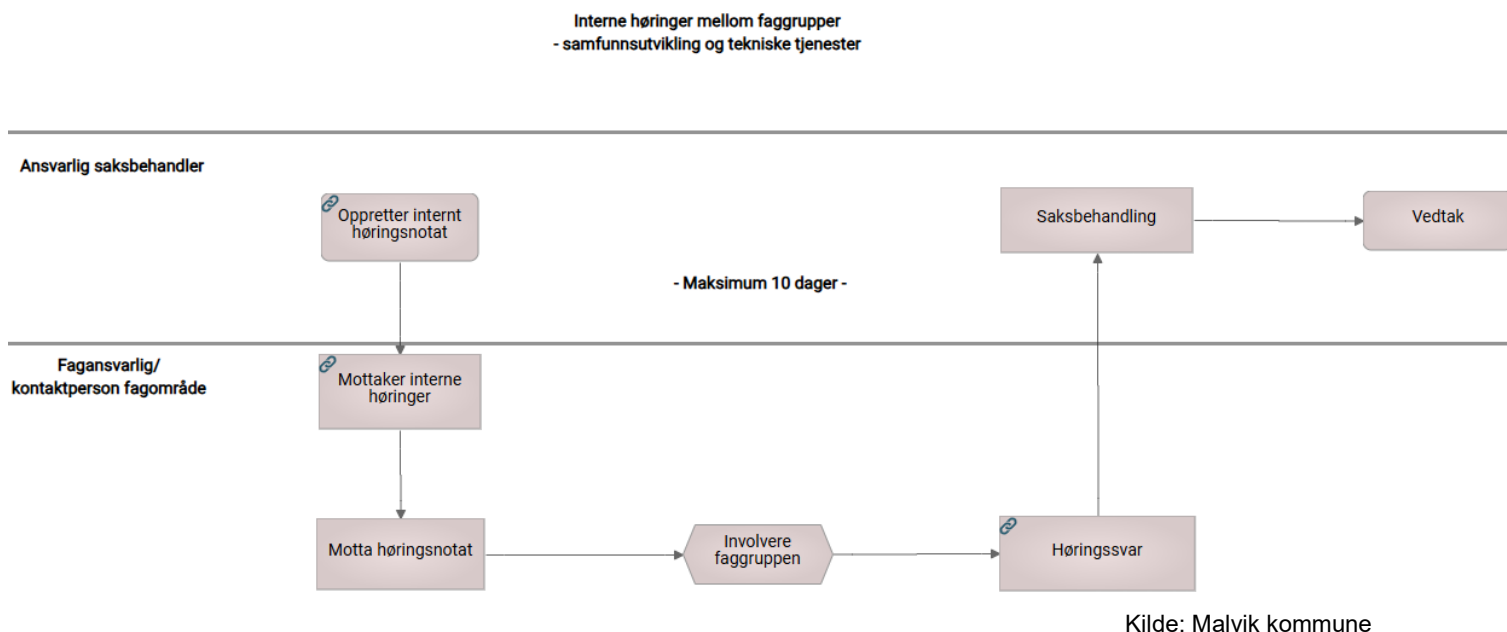
Kunnskapen om naturverdier i området ansees som god nok, kunnskapsgrunnlaget ansees som oppfylt (§ 8 i nml). Føre-var-prinsippet (§ 9 i nml) kommer derfor ikke til anvendelse her. Hvis kunnskapsgrunnlaget ikke vurderes som godt nok må dette skrives, og da kan føre-var bli aktuelt.

Rutinebeskrivelsen sier at det skal skrives kort om hvilke naturverdier som finnes i området (vises til artskart, naturbase og viltkart), samt hvordan tiltaket vurderes å påvirke disse naturverdiene. Videre skal vurderingen inkludere en samlet belastning på naturverdiene i området, jamfør § 10. Det skal også skrives hvilke tiltak som eventuelt er aktuelle for å avbøte negative påvirkninger. Det står i rutinebeskrivelsen at det er tiltakshaver, etter § 11, som skal bære kostnadene. Til slutt står det at driften skal utføres og tilpasses miljøforsvarlige teknikker og driftsmetoder, jamfør § 12.

Compilo inneholder også en rutine for å skrive saksfremlegg for politisk behandling. Prosedyren er gjeldende for alle saksbehandlere og ledere som har roller i saksfremlegg i samfunnsutvikling og tekniske tjenester. Rutinen viser til ulike avsnitt i saksfremlegget og en beskrivelse. Det er et eget avsnitt og konsekvenser for klima og miljø, men rutinen inneholder ingen beskrivelse av avsnittet.

Malvik kommune praktiserer bruken av interne høringer og påfølgende samrådsmøter i saksbehandling og saksforberedelser, opplyser samtlige informanter. Det er interne høringer mellom faggruppene innenfor området samfunnsutvikling og tekniske tjenester. Rutiner for

interne høringer er beskrevet og tilgjengelig i Compilo. Figuren nedenfor er hentet fra Compilo og viser prosessflyten for interne høringer med påfølgende rutiner.



Figur 6. Prosessflyt for interne høringer mellom faggrupper, Malvik kommune.

Rutinene som ligger i Compilo for interne høringer handler om å opprette internt høringsnotat, mottak av interne høringer og høringssvar. Rutinebeskrivelsen sier at:

Interne høringer sendes til fagansvarlig eller den som representerer fagområdet i samrådsmøter. Mottaker av høringsnotatet er ansvarlig for å koordinere høringssvar.

Virksomhetsleder for areal og samfunnsplanlegging forteller at interne høringer er en arena for at fagområdene internt kan komme med innspill til ulike saker. Eksempler på faggrupper som er interne høringsparter, i tillegg til jordbruk, skogbruk, byggesak og plan, er veg og vegforvaltning, vann, og avløp. For plansaker blir det også avholdt påfølgende samrådsmøter, opplyser virksomhetsleder. I samrådsmøtene drøftes problemstillinger på tvers av fagområdene, forteller virksomhetsleder. Virksomhetsleder forteller at saksbehandlerne på jord- og skogbruk kan vurdere naturmangfoldet selv, uten bruk av interne høringer, og at vurderingene suppleres av rådgiver miljø.

2.3.2 Kompetanse

Flere av saksbehandlerne opplever at kommunen har lite kapasitet og få ressurser innenfor naturforvaltning, noe som gjør arbeidet sårbart ved sykefravær. Flere forteller at det er økte oppgaver til sitt fagfelt og vurderinger knyttet til naturens mangfold. Virksomhetsleder areal og samfunnsplanlegging forteller at dagens ordning med én saksbehandler på noen fagområder er lite robust.

Revisor har spurt virksomhetsleder for areal og samfunnsplanlegging i Malvik kommune om de leier inn kompetanse knyttet til vurderinger av naturmangfold i saksbehandling. Virksomhetsleder forteller at det kan leies inn kompetanse for spesifikke områder innenfor plan. Kommunen kjøper noen ganger tjenester fra Trondheim kommune innenfor miljø på grunn av ressurser. Innenfor plansaker er det stort sett forslagsstiller (også kalt tiltakshaver) som blir belastet dersom det er behov for ytterligere vurderinger, forteller virksomhetsleder.

I første ledd er det tiltakshaver som gjør vurderinger knyttet til naturmangfold. Kommunen vurderer det som kommer inn fra tiltakshaver med sine konsulenter, forteller virksomhetsleder. Dette kan være krevende for kommunen dersom man har lite ressurser. Kommunen får også en del gode faglige vurderinger gjennom høringsparter som for eksempel Trøndelag fylkeskommune og Statsforvalteren, forteller virksomhetsleder.

2.4 Naturmangfold i saksbehandling

Saksbehandlerne forteller at de jobber etter lovverket på sine områder. Sentrale lover saksbehandlerne jobber etter, er plan- og bygningsloven, jordloven, konsesjonsloven og skogbruksloven. Forvaltningsloven er også sentral. Informantene forteller at naturmangfoldloven må vurderes i sakene som behandles. Delkapittelet vil beskrive hvordan naturens mangfold ivaretas i saksbehandlingen.

2.4.1 Jordbruk

Saksbehandler på jordbruk forteller at naturmangfoldet må vurderes i alle saker som behandles etter regelverket for landbruk. Eksempler på slike saker er delingssaker og omdisponeringssaker.

Videre forteller saksbehandler at det varierer om det eksisterer maler for saksbehandlingen. I malen som brukes for politiske saker, er det et felt hvor klima og miljø skal vurderes. Innenfor saker om tilskudd i jordbruket forteller saksbehandler at de benytter staten sine nettbaserte system (revisor har ikke undersøkt eller sett disse). I disse ligger det at naturmangfoldet skal sjekkes, ifølge saksbehandler jordbruk. I 2023 hadde kommunen tilsyn fra Statsforvalteren, hvor kommunen fikk et avvik siden de ikke hadde et kvalitetssystem, forteller saksbehandler. I ettertid ble det innført kvalitetssystem, hvor det blant annet ble laget rutiner og maler for saker som omhandler tilskuddsordninger i jordbruket. Revisor har sett at slike rutiner og maler for ulike tilskuddsordninger i jordbruket ligger i kommunens kvalitetssystem Compilo. Eksempelvis inneholder rutinen for søknad om tilskudd til tiltak i beiteområder en sjekkliste, hvor søknaden blant annet skal vurderes knyttet til naturmangfoldloven der tiltaket påvirker eller kan påvirke natur.

Saksbehandler forteller at i de andre sakene, der det ikke finnes maler, er det opp til saksbehandler å huske å vurdere naturmangfoldet.

Når vurdering av naturmangfoldet gjøres, forteller saksbehandler at hun starter med å sjekke kunnskapsgrunnlaget. Kunnskapsgrunnlaget består av å sjekke kart og andre tilgjengelige kilder. Saksbehandler benytter seg av veilederne fra Miljødirektoratet for hva som skal være med i vurderingen av naturmangfoldet. Saksbehandler forteller også at i enkeltsaker er hun ute på befaring. Kart og virkelighet samsvarer ikke alltid, og lokalkunnskap er viktig, forteller saksbehandler. Samtidig forteller saksbehandler at dersom de drar for mye på befaring kan det hende at kommunen oppdager mye som de ikke klarer å følge opp.

Videre forteller saksbehandler at det ikke gjøres en «sidemannskontroll» av hennes vurderinger av naturmangfoldet. Saksbehandler jordbruk forteller at hun i liten grad sender saker på intern høring, men at saker som behandles etter plan og bygningsloven (delingssaker) blir sendt på intern høring.

2.4.2 Skogbruk

Saksbehandler på skogbruk har en 40 prosent stilling i Malvik kommune, og har tilsvarende stilling i Trondheim kommune. Saksbehandler på skogbruk jobber blant annet med saker som omhandler bygging av landbruksvei, forvalter skogfondet og han er kommunens representant som grunneier. I disse sakene forteller saksbehandler at naturmangfoldet er med i vurderingene.

Saksbehandler skogbruk forteller at rutinene og praksisen ved saksbehandlingen og vurdering av naturmangfoldet er like i Malvik og Trondheim kommune. Det eksisterer skriftlige rutiner som han har fått på plass. Rutinene er kun skriftlige i Trondheim kommune, og ikke lagt inn i kvalitetssystemet i Malvik kommune, men saksbehandler bruker disse i det daglige. Revisor har fått disse rutinene tilsendt, men da merket med Trondheim kommune.

I tilsendt rutine, merket med Trondheim kommune, for saksbehandling knyttet til søknad om bygging av landbruksvei står det blant annet at søknaden skal vurderes i henhold til naturmangfoldloven. Det står at det skal gjøres en utsjekk av aktuelle kartbaser, for eksempel viltkart, artskart, sensitive kart, skogportalen med mer. Videre skal det skrives en vurdering i henhold til naturmangfoldlovens §§ 7-12. Rutinen beskriver også hva vedtaket skal inneholde, blant annet naturmangfold.

Når saksbehandler skal gjøre vurderingene av naturmangfold, kontakter han rådgiver på miljø ved behov. Ved fravær av ressursen i kommunen, forteller saksbehandler at han har håndtert

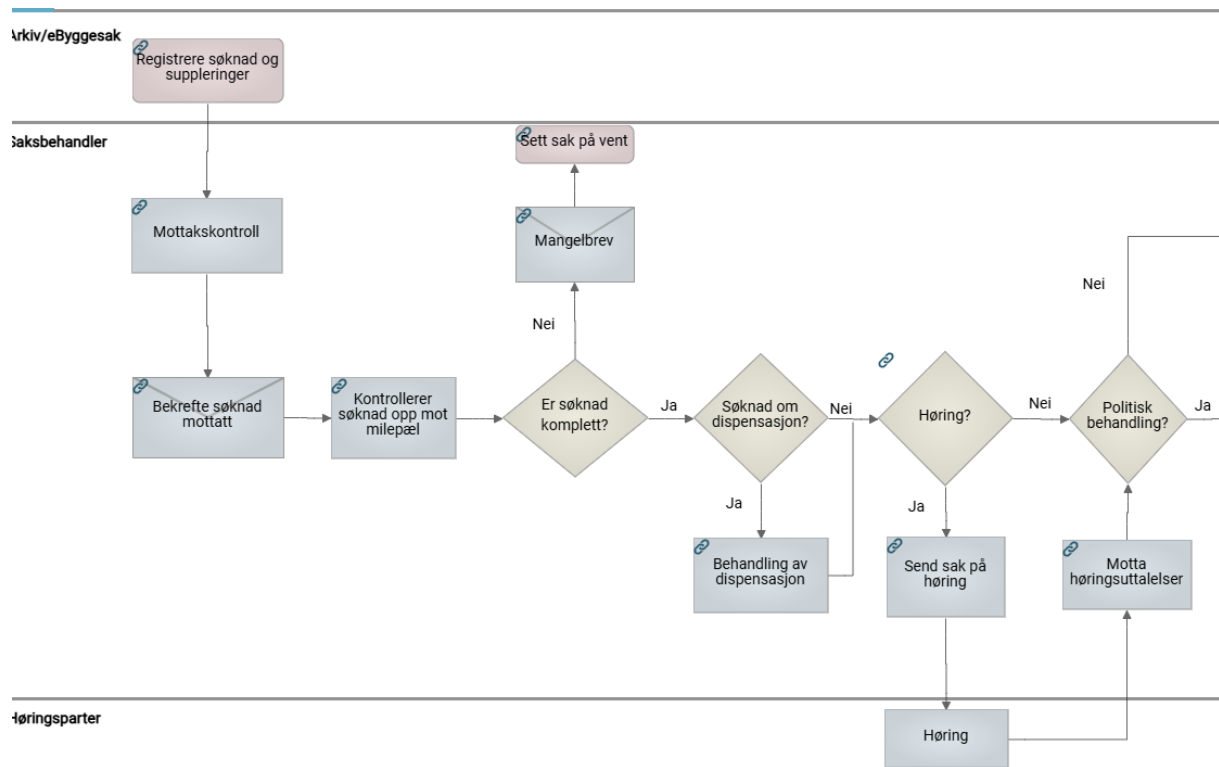
de sakene der det er enkelt å hente ut de dataene han trenger for å vurdere naturmangfoldet. I disse sakene sjekker saksbehandler ulike kilder, også sensitive data (eksempelvis opplysninger om rovfugler og andre viktige arter) som Miljødirektoratet styrer tilgang til. Saksbehandler forteller også at han i noen saker drar ut på befaring, men at det ikke er ressurser til å dra på befaring i alle sakene. Ved å dra på befaring, mener saksbehandler at det kan gi et mer nyansert og faktisk bilde enn å bare studere kartene.

2.4.3 Byggesak

Saksbehandler byggesak forteller at saksbehandler på byggesak jobber med byggesaker, ulovlighetsoppfølging, og er involvert i plansaker. I reguleringssaker er saksbehandlerne på byggesak koblet på prosessen fra start til slutt gjennom samsrådsmøter.

Saker som omhandler naturmangfold er ofte saker knyttet til dispensasjon, forteller saksbehandler. Byggesaksbehandlerne sender saker på intern høring når det gjelder vurderinger opp mot naturmangfold, spesielt til rådgiver miljø og landbruk. Dette siden saksbehandlerne på byggesak ikke kjenner like godt til naturmangfold, forteller saksbehandler. Saksbehandler byggesak forteller at det er de øvrige avdelingene i virksomheten som kjenner til datagrunnlaget for naturmangfold og har kompetanse på naturmangfold. Det gjør, ifølge saksbehandler, at de på byggesak lener seg i stor grad på vurderingene til de øvrige interne avdelingene når det gjelder naturmangfold. Gjennom den interne høringen, forteller saksbehandler, at prinsippene knyttet til naturmangfold er inkludert i vedtakene.

Revisor ser i Compilo at det for byggesak ligger prosessflyter med tilhørende rutinebeskrivelser. Figuren nedenfor viser utklipp av prosessflyten for byggesak i Compilo.



Kilde: Malvik kommune

Figur 7. Utlipp prosessflyt byggesak fra Compilo, Malvik kommune.

I rutinebeskrivelse for behandling av dispensasjon står det under saksbehandling at:

Innarbeide eventuell vurdering etter naturmangfoldloven (skal vurderes av klima og miljø ved intern høring).

Neste punktet i prosessflyten er høring, med tilhørende rutine for å sende sak på høring. Der vises det til intern høring og oversikten over interne høringspartnere. Videre viser prosessflyten (utenfor figuren ovenfor) at det skal opprettes et saksfremlegg (politisk saksfremlegg, omtalt under generelle rutinebeskrivelser). Saksbehandler byggesak forteller at det gjenbrukes vedtak fra lignende saker når de skal vurdere naturmangfold. Videre opplever saksbehandler at sjekkpunktene i Compilo om naturmangfold fungerer veldig godt, slik at naturmangfold er en del av vedtaket. I vedtaket forteller saksbehandler at det skrives hvordan naturmangfold er vurdert.

Videre forteller saksbehandler at byggesak gir avslag på søknader grunnet hensynet til naturmangfold, eller at det gis dispensasjoner med vilkår knyttet til naturmangfold. Eksempel på slike vilkår er at man ikke kan bygge i bestemte perioder for å dempe belastningen på naturmangfoldet. Saksbehandler opplyser om at i saker de gir avslag på annet grunnlag, vurderes ikke naturmangfoldet nødvendigvis i like stor grad. De som jobber med byggesak drar stort sett ikke ut på befaring, opplyser saksbehandler. Byggesak vurderer ut fra hver enkelt

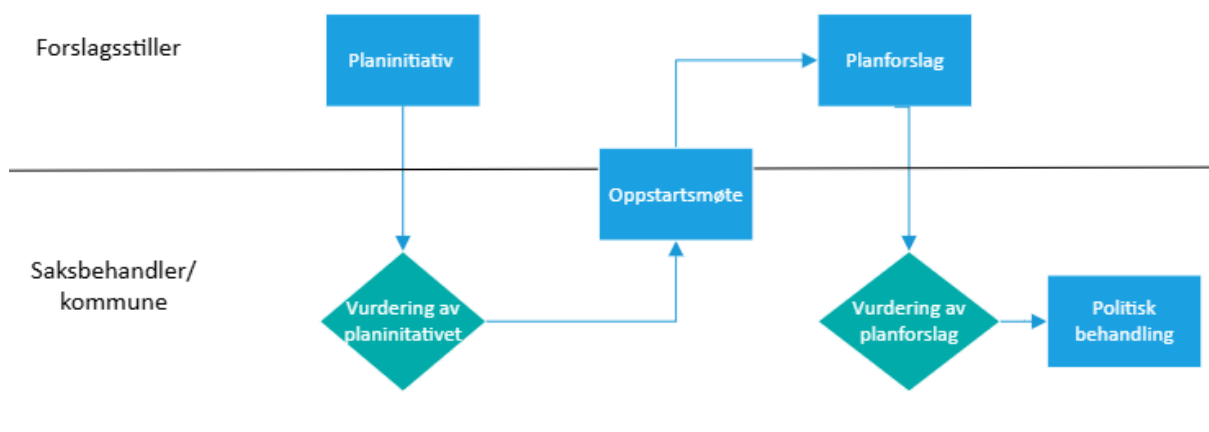
sak om det er behov for befaring med tanke på kompleksitet, behovet for å skaffe seg et overblikk og lignende. Dette skjer oftest i forbindelse med dispensasjoner eller ulovligheter. Ved klagebehandling gjennomføres det bestandig befaring.

2.4.4 Plansaker

Saksbehandler plansaker forteller at naturmangfoldloven inngår i deres arbeid siden det flere planer som berører naturens mangfold. Reguleringsplaner skal vurderes opp mot naturmangfoldloven, forteller saksbehandler. Saksbehandler forteller at det ofte er private aktører som er forslagsstiller, men det kan også være en offentlig aktør som kommunen selv.

Revisor beskriver saksflyten og rutineene til reguleringssaker nærmere her. Compilo inneholder prosessflytskjema og tilhørende rutiner for detaljreguleringer. Compilo inneholder også flytskjema med tilhørende rutiner for forenklet reguleringsendringer. Revisor gjør en forenklet beskrivelse av prosessen nedenfor siden det er vurderinger knyttet til naturmangfold som er hovedfokuset i problemstillingen. Revisor velger å ta inn beskrivelsen av prosessen på grunn av at saksflyten til reguleringssaker og hensynet til naturmangfold også er tema i problemstilling to som besvares i kapittel 3.

Figuren nedenfor viser revisor sin forenkling av prosessflyten for reguleringssaker med bruk av informasjon fra saksbehandler og Compilo.



Kilde: Revisjon Midt-Norge SA

Figur 8. Forenklet prosessflyt for reguleringssaker.

Planinitiativ

Prosesen for reguleringssaker starter med at forslagsstiller sender et planinitiativ som saksbehandlere på plansaker vurderer. Compilo inneholder rutine for mottak og vurdering av

planinitiativ. Saksbehandler plansaker forteller at vurdering av naturmangfold skjer i forbindelse med i planinitiativet, og det er forventet at forslagsstiller opplyser om relevant informasjon knyttet til naturmangfold. Saksbehandler forteller at de sjekker opp informasjonen som forslagsstiller kommer med gjennom kunnskapsgrunnlaget og intern høring (samrådsmøter).

Oppstartsmøte

Videre arrangeres det et oppstartsmøte med forslagsstiller hvor saksbehandler kommer med tilbakemeldinger fra de ulike faggruppene og planavdelingen, forteller saksbehandler. Kommunen stiller også krav til forslagsstiller og blir enige om forutsetningene i planinitiativet. Revisor finner en egen skriftlig rutine for oppstartsmøte i Compilo. Saksbehandler plansak forteller at de gjør vurdering om det må gjøres en konsekvensutredning, og om det er krav om planprogram. Det er forslagsstiller som i planinitiativet skal vurdere om planen omfattes av forskrift om konsekvensutredning. Saksbehandler forteller at de ikke forventer at forslagsstiller skal ha alle utredninger på plass når planinitiativet kommer, men at det skal vise hva som er relevant og hvilke utfordringer initiativet kan føre til.

Etter oppstartsmøtet er det forslagsstiller som skal sende varsel om oppstart av planarbeid til naboer, berørte og offentlige høringsparter, forteller saksbehandler. Dersom det er krav om planprogram, skal planprogrammet legges ved varsel om oppstart. Planprogrammet skal blant annet vise prosessen videre, utfordringer i arbeidet, medvirkningsprosess og konsekvensutredning, forteller saksbehandler. Naturmangfold er også relevant for planprogrammet, for det kan i programmet beskrives hvilke vurderinger av naturmangfold som skal gjøres i videre i planarbeidet, forteller saksbehandler.

Planforslag

Neste steg i prosessen er at forslagsstiller sender planforslag til kommunen som er utarbeidet etter tilbakemeldinger i oppstartsmøtet og varsel om oppstart. Planforslaget består av kart, bestemmelser, beskrivelser, risiko og sårbarhetsanalyse, eventuelt konsekvensutredning og andre utredninger. Planforslaget skal inneholde vurderinger etter naturmangfoldloven, forteller saksbehandler plansak. Det er forslagsstiller som skal gjøre vurderingene opp mot naturmangfold og som har ansvaret for å gi kommunen de nødvendige opplysninger, ifølge saksbehandler. Saksbehandler forteller at de kontrollerer om det er nok opplysninger, og at de har en sjekkliste, gjennom en mal, for hva planbeskrivelsen skal inneholde. Malen ligger i Compilo og omtaler blant annet beskrivelse av eksisterende naturverdier og virkninger av planforslaget knyttet opp til naturmangfoldloven kapittel II. Eventuelle miljøtiltak i planforslaget skal også beskrives, forteller saksbehandler.

Prosessflyten viser også at det gjennomføres en intern høring (samrådsmøte) for planforslaget, tilsvarende som for planinitiativet. Saksbehandler plansak opplyser om at faggruppene kommer med sin uttalelse og at de diskuterer dette i samrådsmøtene. Saksbehandlerne på plan sjekker mest om forslagsstiller har ivaretatt de tilbakemeldingene som kom i planinitiativet, forteller saksbehandler.

Politisk behandling

Etter planforslaget lages det saksfremlegg for førstegangsbehandling i politisk utvalg for areal og samfunnsplanlegging (ARESAM) ifølge prosessflyten i Compilo. Dersom saken godkjennes går den videre til offentlig høring, for så til andregangsbehandling i både ARESAM og kommunestyret. Nærmere om prosessen rundt politisk behandling er beskrevet i kapittel 3.3.

2.5 Oppfølging av vilkår

Klima- og miljødepartementet skriver i veilederen til naturmangfoldloven at vurderingene som gjøres etter naturmangfoldloven kan ha betydning når kommuner vurderer om vilkårene for å gi tillatelse er oppfylt eller at det gjøres en vurdering av om det bør stilles vilkår/hvordan vilkårene bør utformes. Departementet skriver i veilederen at de miljørettslige prinsippene ikke gir hjemmel for å fastsette vilkår knyttet til en tillatelse, men at adgangen til å stille vilkår knyttet til tillatelse ofte følger loven som hjemler vedtaket.

Flere av saksbehandlere på de ulike områdene forteller at det gis vilkår i vedtakene knyttet til naturmangfold. Revisor har ikke undersøkt lovkravene til disse vilkårene, men spurt saksbehandlerne på de ulike områdene hvordan vilkår i vedtak følges opp.

Saksbehandler skogbruk forteller at det ikke er noen rutine for å følge opp at vilkår eller betingelser for vedtak blir fulgt opp.

Saksbehandler for plansaker forteller at i planprosessen kan kommunen stille rekkefølgekrav om ulike tiltak som skal gjennomføres, for eksempel før igangsetting eller ferdigstilling av tiltak. Når en reguleringsplan er vedtatt, er det en forutsetning at planlagt tiltak gjennomføres i tråd med planen. Saksbehandlere på plan følger ikke opp dette videre, forteller saksbehandler. Når det skal gjennomføres et tiltak, er det ofte søknadspliktig og oppfølgingen skjer i byggesaken, forteller saksbehandler plan.

For byggesak forteller saksbehandler at det kan være vilkår knyttet til tilbakeføringer, samt at det må dokumenteres at vilkår er overholdt sammen med søknad om ferdigattest. I slike saker forteller saksbehandler at de har krevd dokumentasjon i form av bilder som viser at vilkår er fulgt opp.

Som et eksempel på oppfølging av vilkår forteller saksbehandler jordbruk om en reguleringssak der kommunen, etter tips fra nabo, oppdaget at forslagsstiller i reguleringssaken ikke hadde gjort det de skulle. Saksbehandler forteller at området hadde blitt regulert, med krav, og deretter en påfølgende byggesaksprosess og krav om driftsplan. Saksbehandler forteller at videre at kommunen prøvde å finne ut om det hadde vært oppfølging av saken, men det var ingen dokumentasjon i kommunens system og relevante ansatte har sluttet. Saksbehandler påpeker at kommunen kan lage gode planer, men dersom forslagsstiller opplever at det ikke blir fulgt opp, er kommunen like langt. Saksbehandler forteller at det med oppfølging av vedtak har blitt diskutert i gruppen for samrådsmøter for å se om det kan bli en automatikk i oppfølgingen.

Revisor kan ikke se at det ligger noen rutiner i Compilo som sier noe om oppfølging av vilkår i vedtak i etterkant. Kommunen har en rutine i Compilo som heter vedtaksoppfølging som ligger under støtteenheten for teknisk. Formålet med rutinen er å sikre at politiske vedtak følges opp og markeres med riktig vedtaksstatus i Elements.

2.6 Vurdering

Revisor gjør først en vurdering av underpunktene av revisjonskriteriene, før vi til slutt gjør en vurdering på overordnet kriterium. Revisjonskriteriene er presentert i de blå boksene og vurderingene under.

Kommunen bør ha rutiner som sørger for at det vurderes om en sak får betydning for naturmangfoldet.

Revisor vurderer at kommunen har rutiner som gjør at saksbehandlerne vurderer om en sak får betydning for naturmangfoldet. Saksbehandlerne på de ulike områdene kjenner til sine områder og har kunnskap om hvilke saker som har betydning for naturmangfoldet.

Revisor vurderer kriteriet som oppfylt.

Kommunen bør ha rutiner som sørger for de miljørettslige prinsippene §§ 8-12 blir vurdert.

Den generelle rutinebeskrivelsen om naturmangfold i kommunen sier at de miljørettslige prinsippene må vurderes. Det varierer om det eksisterer skriftlige rutiner for vurdering av prinsippene for de ulike områdene hvor naturmangfoldloven inntreffer. I plansaker gjøres dette ofte av eksterne, men rutinene ivaretar at kommunen skal kvalitetssikre disse vurderingene. Revisor vurderer også at de interne høringsmøtene er med på å kvalitetssikre arbeidet kommunen gjør knyttet til vurdering av de miljørettslige prinsippene. Samtidig vurderer revisor

at ressurser og kompetansen kommunen er sårbar med tanke på naturmangfold og gjøre vurdering av de miljørettslige prinsippene.

Revisor vurderer kriteriet som oppfylt.

Kommunen bør ha rutiner som sørger å vise hvordan de miljørettslige prinsippene er vurdert og vektlagt.

Revisor vurderer at kommunen har, gjennom den generelle rutinebeskrivelsen for naturmangfold, en rutine som sier noe om hvordan de miljørettslige prinsippene er vurdert. Når det gjelder rutine for å vise hvordan prinsippene er vektlagt, vurderer revisor det som mer uklart. Den generelle rutinebeskrivelsen sier ikke noe om at vektleggingen skal synliggjøres, bare vurdering av prinsippene er omtalt her. Videre har kommunen en felles mal for politisk saksfremlegg som sier noe om konsekvensene for miljø og klima. Det er ikke her gitt noe forklaring til hva som skal skrives til dette avsnittet. Derfor vurderer revisor at kommunen ikke har en skriftlig rutine som sier noe om hvordan kommunen har vektlagt de miljørettslige prinsippene.

Revisor vurderer kriteriet som delvis oppfylt.

Kommunen bør ha rutiner som sørger for å følge opp at vilkår i vedtak etterleves.

Kommunen har ikke noen rutine eller praksis for at vilkår i vedtak etterleves. Revisor vurderer det som en svakhet. Manglende oppfølging utgjør en risiko for at forslagshaver ikke etterlever vilkårene som blir satt i vedtaket, og at hensynet til naturmangfold ikke blir ivaretatt.

Revisor vurderer kriteriet som ikke oppfylt.

Overordnet vurdering

Revisor vurderer at kommunen overordnet har en generell rutinebeskrivelse som skal sikre at naturmangfoldet blir ivaretatt i saksbehandlingen. Kommunen praktiserer også interne høringsmøter som er med på å sikre ivaretagelsen av naturmangfoldet i saksbehandlingen. Samtidig er det forhold som revisor ønsker å kommentere og som danner grunnlaget for at revisor finner noen forbedringsområder.

I tillegg til den overordnede rutinen, har enkelte av områdene egne skriftlige rutiner som skal sikre ivaretagelsen av naturmangfoldet. Revisor vurderer at de skriftlige rutinene som brukes av saksbehandlere, bør legges inn i kvalitetssystemet. Videre vurderer revisor at det er hensiktsmessig å etablere skriftlige rutiner innenfor de områdene hvor slike rutiner er

mangelfullt. Revisor vurderer også at det er muligheter for å forbedre malen for politiske saksfremlegg med å legge inn en beskrivelse for hva avsnittet for konsekvenser for miljø og klima skal inneholde. Det kan bidra til at det for en saksbehandler vil bli lettere å sørge for å oppfylle kravene til å vise hvordan de miljørettslige prinsippene er vurdert og vektlagt i politiske saksfremlegg.

Etablering av skriftlige rutiner er med på å sikre at kravene i naturmangfoldloven blir ivaretatt, særlig siden kommunen er i en sårbar situasjon med tanke på ressurser og kompetanse. Det er også verdt å bemerke at naturmangfoldloven ikke er det lovverket saksbehandlerne til det daglige jobber etter, men kommer i tillegg til annet lovverk. Rutinebeskrivelser og bruk av maler vil kunne redusere sårbarheten for feil i saksbehandlingen knyttet til naturmangfoldet, samt sikre en enhetlig praksis.

2.7 Konklusjon

Har Malvik kommune rutiner for å behandle saker som berører naturens mangfold i tråd med lov og regelverk?

Revisor konkluderer med at Malvik kommune har rutiner for å behandle saker som berører naturens mangfold i tråd med lov og regelverk, men at rutinene har noen svakheter. Svakheterne er knyttet til at det ikke er etablert skriftlige rutinebeskrivelser innenfor alle fagområdene i kommunen som behandler saker innenfor naturmangfoldloven. Manglende rutinebeskrivelser utgjør en risiko for saksbehandlingsfeil og ulik praksis mellom fagområdene i kommunen. Det er også en forbedringsmulighet knyttet til at rutiner ivaretar hvordan vurdering og vektlegging av naturens mangfold synliggjøres i saksbehandlingen.

Kommunen er i en sårbar situasjon knyttet til ressurser og kompetanse, noe som indikerer et behov for skriftlige rutiner for å sikre at saker behandles i tråd med lov og regelverk.

Kommunen har heller ikke etablert rutiner eller praksis for å følge opp at bestemmelser og vilkår i vedtak følges opp i etterkant. Dermed utgjør det en risiko for at naturmangfoldet ikke blir ivaretatt fullt ut i gjennomføringsfasen.

3 PRAKSIS FOR NATURMANGFOLD

3.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende problemstilling:

Kan Malvik kommune dokumentere at saker som berører naturens mangfold blir behandlet i tråd med lov og regelverk?

3.2 Revisjonskriterier

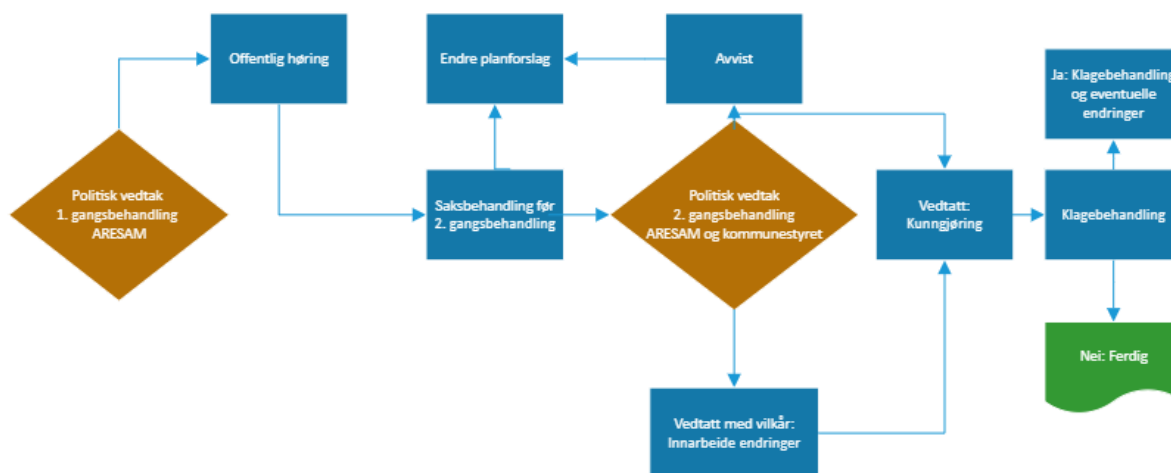
Følgende revisjonskriterier er utledet for denne problemstillingen:

- Kommunen må i reguleringssaker:
 - Sørge for å vurdere om en sak får betydning for naturmangfoldet.
 - Sørge for å foreta en vurdering av de miljørettslige prinsippene:
 - Kunnskapsgrunnlaget (§ 8)
 - Føre-var-prinsippet (§ 9)
 - Økosystembelastningen (§ 10)
 - Tiltakshaver kostnadsbærende ved miljøforringelse (§ 11)
 - Miljøforsvarlige teknikker og driftsmetoder (§ 12)
 - Redegjøre for hvordan prinsippene er vurdert og vektlagt.

Utleddningen av revisjonskriteriene finnes i vedlegg 1.

3.3 Prosessflyt

Revisor har valgt å se på reguleringssaker i denne problemstillingen, siden det er saker som avgjøres politisk. I kapittel 2.4.4 er deler av prosessflyten rundt reguleringssaker beskrevet, og vist i figur 8. Figuren avsluttes med politisk behandling. Revisor forklarer nedenfor prosessflyten knyttet til politisk behandling av reguleringssaker, illustrert i figuren nedenfor.



Kilde: Malvik kommune og Revisjon Midt-Norge SA

Figur 9. Prosessflyt reguleringssaker, politisk behandling.

Når planforslaget er komplett, går forslaget til behandling i politisk utvalg for areal og samfunnsplanlegging (ARESAM). Hvis forslaget vedtas, går det videre til offentlig høring. Utvalget kan også vedta forslaget med vilkår. Da må vilkårene være innarbeidet før forslaget sendes til offentlig høring. Etter offentlig høring, saksbehandles høringsuttalelsene og planforslaget bearbeides før andregangsbehandling. Ved andregangsbehandling skal forslaget først tas opp i utvalget ARESAM og deretter i kommunestyret. Dersom kommunestyret avviser planforslaget, sendes forslaget tilbake til forslagsstiller, og forslaget må endres. Dersom kommunestyret vedtar forslaget, men med vilkår, innarbeides disse vilkårene først før planen sendes til kunngjøring. Dersom kommunestyret vedtar planforslaget, går saken rett til kunngjøring. Etter kunngjøring er det klagebehandling. Kommunen vil først behandle klagen, og deretter sendes den til Statsforvalteren for endelig behandling dersom kommunen ikke gir medhold.

3.3.1 Konsekvensutredning

Plan- og bygningsloven § 4-2 om planbeskrivelse og konsekvensutredning slår fast at for kommuneplaner med retningslinjer eller rammer for framtidig utbygging, og for reguleringsplaner som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn, skal planbeskrivelsen gi en særskilt vurdering og beskrivelse (konsekvensutredning) av planens virkninger for miljø og samfunn. Forskrift om konsekvensutredning, § 10, definerer kriterier for vurderingen av om en plan eller et tiltak kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn. Forskriften sier at lokalisering og påvirkning på omgivelsene omfatter en vurdering av om planen eller tiltaket kan medføre, eller komme i konflikt med, blant annet truede arter eller naturtyper (punkt b i § 10), eller større omdisponeringer av områder avsatt til landbruks-, natur-, og friluftsmål, samt reindrift (LNFR-områder).

Saksgjennomgangen nedenfor vil i flere saker referere til nødvendigheten av konsekvensutredning, noe som vil variere fra sak til sak og omtales nærmere under hver sak.

3.4 Saksgjennomgang

Revisor har sett på fem utvalgte reguleringsaker med påfølgende planprosesser for å belyse problemstillingen. Følgende prosesser er gjennomgått:

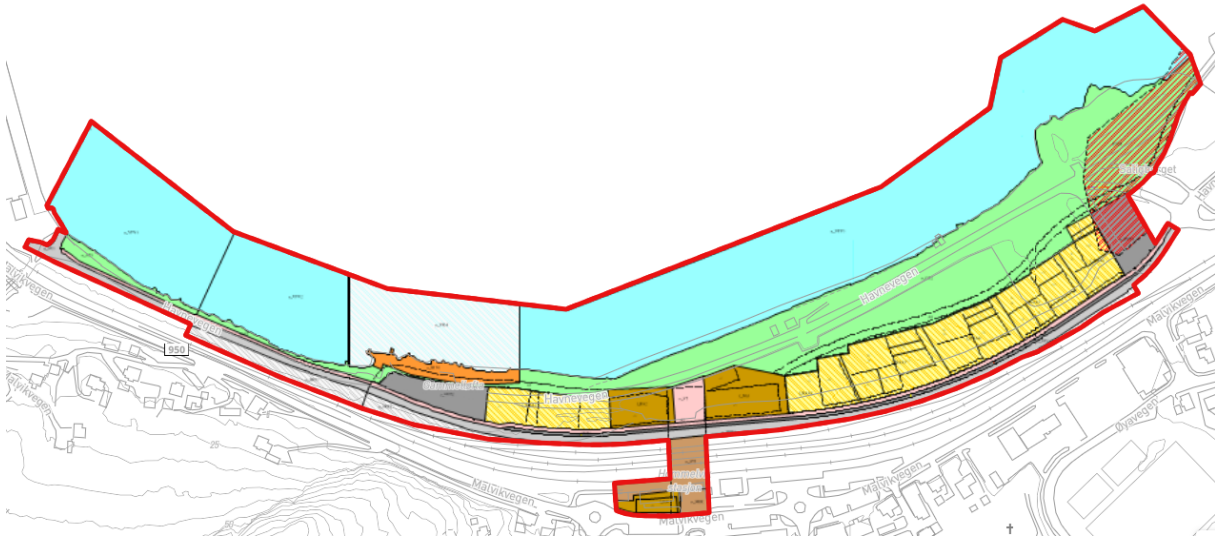
- Detaljregulering for Hommelvik stasjonsby og Stasjonsfjæra friområde
- Detaljregulering for Vollan steinbrudd og deponi
- Detaljregulering for Leistadåsen høyde-basseng 17/1
- Detaljregulering for Buås deponi
- Områderegulering for Nye Sveberg næringsområde

Revisor presenterer hver sak etter prosessflyten for politisk behandling (presentert i figuren i avsnitt 3.3). Når det gjelder forhold som har betydning for naturmangfoldet og vurdering av de miljørettslige prinsippene, er dette informasjon som er fragmentert i prosessen for hver sak. Mye av informasjonen knyttet til naturmangfold finner revisor i vedlegg til de politiske sakene. Revisor har forsøkt å presentere hvordan saksfremlegget til de politiske sakene inkluderer naturmangfold og innhold fra vedlegg. Revisor presenterer derfor for hver sak til slutt en oppsummering av dataene som vil danne grunnlaget for revisors vurderinger (gitt i kapittel 3.5) knyttet til ivaretagelsen av naturmangfold i politiske saker.

3.4.1 Hommelvik stasjonsby

Detaljreguleringen for Hommelvik stasjonsby har som formål å legge til rette for boligbebyggelse, sentrumsformål, torg og friareal med tilhørende infrastruktur. Planen tilrettelegger også for ny overgang over jernbane.⁸

⁸ Hentet fra reguleringsbestemmelsen for Hommelvik stasjonsby, arealplaner.no.



Kilde: arealplaner.no, detaljregulering for Hommelvik stasjonsby

Figur 10. Plankart for detaljregulering av Hommelvik stasjonsby.

Oppstartsmøte

Det ble avholdt oppstartsmøte den 11.11.2020 mellom forslagsstiller og Malvik kommune. I referat fra oppstartsmøtet er det et eget avsnitt om naturmangfold og fremmede arter under aktuelle tema, problemstillinger, konsekvenser, o.l. Det vises til at det skal undersøkes og kartlegges om det finnes fremmede arter innenfor planområdet. Under naturmangfold er det vist til registreringer i Naturbasen⁹. Reguleringsforslaget skal inneholde en risiko- og sårbarhetsanalyse hvor naturmangfold skal inngå. Videre står det i referatet at reglene for planprogram og konsekvensutredning ikke gjelder for dette planarbeidet.

Førstegangsbehandling

Den 07.10.2021 blir planforslaget for stasjonsbyen førstegangsbehandlet i politisk utvalg for areal og samfunnsplanlegging (ARESAM) i sak 60/21. I saksfremlegget til saken beskrives konsekvenser for klima og miljø. Der beskrives det at utbygging rundt kollektivknutepunkter og tettsteder som Hommelvik er et viktig virkemiddel som kommunen har for å redusere transportbehovet og klimagassutslipp. Det står også at mindre biltrafikk vil være positivt for omgivelsene ved at det reduserer støy- og støvutslipp. Utvalget vedtar at planforslaget for Hommelvik stasjon ikke skal legges ut til høring, men sendes tilbake til forslagsstiller grunnet

⁹ Naturbasen er Miljødirektoratet sin karttjeneste over kartfestet informasjon om natur og friluftsliv og bruk av natur til ulike formål. <https://www.miljodirektoratet.no/tjenester/naturbase/>

endringer. Vedtaket inneholder både tilleggs- og endringsforslag som må innarbeides før planen skal tas opp til ny behandling.

Den 16.06.2022 er planlagforslaget igjen til behandling i utvalg for areal og samfunnsplanlegging, sak 35/22. Saksfremlegget inkluderer også her konsekvenser for klima og miljø. Det refereres til kommunens klimaregnskap at størsteparten av de direkte klimagassutslippene kommer fra transport i Malvik. I planbeskrivelsen, som ligger vedlagt saken, står det at planforslaget er vurdert i henhold til de miljørettslige prinsippene §§ 8-12 og det konkluderes med at planforslaget ikke er i strid med bestemmelsene i naturmangfoldloven. Utvalget vedtar at planforslaget for Hommelvik stasjonsby legges ut til offentlig ettersyn.

Offentlig ettersyn – offentlig høring

I uttalelse fra Statsforvalteren, datert 14.09.2022, skriver Statsforvalteren følgende:

«I henhold til Rundskriv T-2/16 Nasjonale og vesentlige interesser på miljøområdet – klargjøring av miljøforvaltningens innsigelsespraksis pkt. 3, fremmes det innsigelse til manglende bestemmelse som sikrer at ny arealbruk ikke vil komme i konflikt med truede naturtyper og arter med hjemmel i plan- og bygningsloven § 5-4.»

Andregangsbehandling

31.01.2023 behandler kommunestyret i Malvik kommune reguleringsplanen for Hommelvik stasjonsby, sak 1/23. I saksfremlegget, under konsekvenser for klima og miljø, refereres det til at det ble gjort en faglig vurdering av konsekvensene for fuglelivet og hvordan det kan bli påvirket av planen. Vedlegg til saken viser at det er Sweco som har gjennomført denne kartleggingen. Saksfremlegget viser til at rapporten peker på at en pir i sjøområdet anses å ha negativ påvirkning på de fugleartene som benytter området.

Kommunestyret vedtar reguleringsplanen for stasjonsbyen, men at reguleringsplanen skal oppdateres før vedtaket kunngjøres. Planen legges til kunngjøring den 14.02.2023.

Opphevelse

Reguleringsplanen for stasjonsbyen blir den 20.06.2023 opphevet av Statsforvalteren. Bakgrunnen er at Statsforvalteren har behandlet tre klager på Malvik kommune sitt vedtak, hvor det pekes på saksbehandlingsfeil knyttet til at planen ikke er behandlet etter konsekvensutredningsforskriften. Statsforvalter tar klagen til følge, opphever planen og skriver følgende:

«Feilen har ført til at det ikke er foretatt noen vurdering av om planen kan få vesentlige virkninger for miljø eller samfunn, jf. forskriften § 10, og at planvedtaket må anses

ugyldig og oppheves. Statsforvalteren har med dette ikke slått fast at planen skulle vært konsekvensutredet, men at det skulle vært foretatt en vurdering av dette etter forskriften § 10. Hvorvidt planen skal konsekvensutredes eller ikke, vil bero på konklusjonen i vurderingen etter § 10.»

Offentlig høring

Reguleringsplanen legges ut for offentlig ettersyn den 18.07.2023 av kommunen. I høringsbrevet går det fram at kommunedirektøren har gjort en vurdering av planforslaget etter forskrift om konsekvensutredninger. Vurderingen ligger vedlagt. Det konkluderes med at planen ikke får vesentlige virkninger for miljø og samfunn, og at det derfor ikke stilles krav til konsekvensutredning.

Andregangsbehandling

Planen behandles igjen i kommunestyret den 02.10.2023, sak 50/23. Under konsekvenser for klima og miljø i saksfremlegget, viser også her kommunen at det ble gjort en faglig vurdering av konsekvensene for fuglelivet og hvordan det kan bli påvirket (rapporten fra Sweco).

I saksfremlegget skriver kommunen under vurdering at utbyggingen er et godt jordverntiltak og at det vil være et viktig tiltak mot å nedbygge mer dyrkamark. Om konsekvensutredning skriver kommunen under vurderingen:

«Kommunedirektøren har gjennomgått og vurdert alle innspill som er kommet inn i høringsperioden til vurderingen etter §10 i forskrift om konsekvensutredninger og holder fast på sin vurdering om at planforslaget ikke kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn.»

Videre skriver kommunen i saksfremlegget at konsekvensene av planen beskrives i planbeskrivelse, ROS-analyse og andre utredninger som foreligger i planmaterialet. Revisor ser at i planbeskrivelsene er det et eget kapittel knyttet til naturmangfold hvor det blant annet går fram at planforslaget er vurdert i forhold til naturmangfoldloven § 1, forvaltningsmålene i §§ 4 og 5, samt prinsippene i §§ 8-12, jf. § 7. Figuren nedenfor viser vurderingene som er gjort i planbeskrivelsen.

Hommelvikbukta er registrert som lokalt viktig kyst/havstrandsområde med naturtype Sanddyne, med bl.a. sand-dynevegetasjon og rynkerose. Lokaliteten er den eneste i kommunen med sanddynevegetasjon, men er sterkt fragmentert. Ellers dominerer tangvoller og forstrandvegetasjon. Rynkerose er den mest uvanlige arten registrert her. Rynkerose er svartelistet og uønsket art. Det er også registrert kanadagås som fremmed art. Av rødlistede arter er det registrert gulspurv og fiskemåke innenfor planområdet. Stær, sivspurv og havelle er også registrert ved Saligberget og i strandsonen. I sjøen er det påvist forekomster av ålegraseng som det må tas hensyn til.

Tiltak i sjø/strandsone vurderes som mest kritisk og det er derfor begrenset hva som tillates av tiltak. Krav til dokumentasjon om konsekvenser for maritimt naturmangfold er tatt inn i bestemmelser. Videre stiller bestemmelser krav til sikker håndtering av fremmede arter.

Planarbeidet er basert på tilgjengelige kunnskap fra offentlige databaser om naturmangfold og arter i området og fra kommunen. Kunnskapsgrunnlaget ansees som tilstrekkelig for offentlig beslutningstaking, jf. nml. §§ 8 og 9 og forvaltningsloven § 17.

Reguleringsplanen for Hommelvik stasjonsby anses ikke å få negative effekter for naturmangfoldet (jf. bl.a. forvaltningsmålene i nml. §§ 4 og 5). Den samlede belastningen for økosystemet vil ikke øke nevneverdig (nml. § 10). Tiltakshaveren skal etter nml. § 11 dekke kostnadene ved å hindre eller begrense skade på naturmangfoldet som tiltaket volder, dersom dette ikke er urimelig ut fra tiltakets og skadens karakter.

Nml. § 12 om miljøforsvarlige teknikker og driftsmetoder får ikke særlig betydning i denne plansaken, men kan bli vurdert ved behandlingen av byggesaker m.m. i planområdet.

Hensynet til naturmangfoldet og kravene om dette i naturmangfoldloven anses ivaretatt i planarbeidet.

Kilde: Planbeskrivelse Hommelvik stasjonsby datert 14.09.2023

Figur 11. Vurdering av de miljørettslige prinsippene Hommelvik stasjonsby.

Kommunestyret vedtar reguleringsplanen for stasjonsbyen, og at endringene innarbeides før vedtaket kunngjøres. Kommunen legger planen til kunngjøring den 05.10.2023.

Klage

Formannskapet behandler den 30.04.2024, sak 23/24 klager som er kommet til reguleringsplanen for stasjonsbyen. Av møteprotokollen framgår det at klagene enten ble avvist eller ikke tatt til følge. Ifølge informasjon på arealplaner.no, er klagene oversendt til Statsforvalteren for videre behandling. Status i saken per september 2025 er at den er til klagebehandling hos Statsforvalteren.

Gjennom elnnsyn¹⁰ ser revisor at Statsforvalteren har sendt spørsmål til Malvik kommune knyttet til lovlighetsklagen i saken og referer til krav om lovlighetskontroll, datert 23.10.2023.

¹⁰ <https://einnsyn.no/api/v2/fil?iri=https://prod01.elementscloud.no/40fdef58-5e86-426f-a956-08a314f2f20f>

Eposten er datert 13.05.2025. Revisor er ikke kjent med hva dette omhandler, og har ikke undersøkt det nærmere.

Oppsummering av data som grunnlag for vurdering

Sørge for å vurdere om en sak får betydning for naturmangfoldet	Naturmangfold er tema på oppstartsmøte.
Sørge for å foreta en vurdering de miljørettslige prinsippene	Planbeskrivelsen vedlagt førgangsbehandling i ARESAM inneholder vurdering av de miljørettslige prinsippene §§ 8-12. Planbeskrivelsen vedlagt andregangsbehandling i kommunestyret inneholder vurdering av de miljørettslige prinsippene §§ 8-12.
Redegjøre for hvordan prinsippene er vurdert og vektlagt	Saksfremlegget til andregangsbehandlingen i kommunestyret viser til at det er gjort kartlegging av eksterne aktører knyttet til fuglelivet under konsekvenser for klima og miljø. Andre gangen planen behandles i kommunestyret, viser saksfremlegget også til konsekvenser for fuglelivet og hvordan det blir påvirket under konsekvenser for klima og miljø. Saksfremlegget viser også at konsekvenser av planen beskrives blant annet i planbeskrivelsen, som ligger vedlagt.

3.4.2 Vollan steinbrudd og deponi

Detaljreguleringen for Vollan steinbrudd og deponi omfatter et forslag om etablering av steinbrudd, deponi og parkering for friluftslivet. Området er lokalisert vest i Malvik kommune, sør for E6 og tett opp til grensen mot Trondheim kommune. Planområdet består primært av jordbruks- og skogsareal, og er en del av et jordbrukslandskap som strekker seg fra Trondheimsfjorden til Jonsvatnet

Saksforberedelser

I følge arealplaner.no ble det avholdt oppstartsmøte den 05.09.2019. Det ligger ikke tilgjengelig referat fra det møtet, og revisor har ikke etterspurt det. Videre ble planarbeidet kunngjort den 24.09.2019, men heller ikke her er det dokumenter tilgjengelig.

Førstegangsbehandling

Politisk utvalg for areal og samfunnsplanlegging (ARESAM) behandler detaljreguleringen første gang den 03.06.2021, sak 43/2021. Saksfremlegget inneholder et eget punkt om

naturmangfold under beskrivelse av planområdet. Kommunen skriver at det innenfor planområdet er registrert flere myrområder med viktige naturtyper. Det kommer fram av saksfremlegget at Sweco har gjennomført en vurdering av naturmangfoldet (2019) på vegne av forslagsstiller (rapporten ligger ikke vedlagt saken og er ikke tilgjengelig på arealplaner.no). Saksfremlegget presenterer sammendrag av rapporten, hvor det blant annet står:

«Tiltaket vil gi endret arealbruk i mye av planområdet, som gjør at to naturtyper, samt leveområder for skogtilknyttede arter påvirkes. Da Stokkdalsbekken skal legges i rør i driftsfasen, vil påvirkningen grunnet avrenning, bli minimal. Samlet sett vil konsekvens av tiltaket være middels-stor på naturmangfold, spesielt grunnet ødeleggelse av to myrer.»

Saksfremlegget viser til vedlagt planbeskrivelse og rapporten fra Sweco for ytterligere beskrivelser av naturverdier. Planbeskrivelsen referer til rapporten fra Sweco. Planbeskrivelsen inneholder et eget kapittel om naturmangfoldloven hvor de miljørettslige prinsippene §§ 8-12 er vurdert.

Videre i saksfremlegget, under konsekvenser for klima og miljø, vises det til at tiltaket vil ha negative konsekvenser for både klima og miljø. Kommunen peker på myrområder og fordelene med tanke på klimahensyn. Saksfremlegget inneholder også en vurdering av natur, hvor kommunen skriver at det ved endelig vedtak av planen er kvaliteter i området som vil varig forringes på bekostning av stein og deponering av masser, og kvaliteten på myrområdene blir trukket fram.

Utvalget vedtar å legge planen ut til offentlig ettersyn, men med fem vilkår. Planen legges den 08.08.2021 ut til offentlig ettersyn. Det kommer fram senere i saksgjennomgangen at Statsforvalteren kom med innsigelser under høringen, blant annet knyttet til ål i Stokkdalsbekken. Revisor har ikke gjennomgått alle dokumentene knyttet til denne saken da disse ikke var tilgjengelig digitalt.

Andregangsbehandling

Utvalg for areal og samfunnsplanlegging vedtok under andregangsbehandling av planforslaget den 17.02.2022, sak 16/22 at planen ikke skal vedtas.

Kommunestyret i Malvik behandler planforslaget den 28.02.2022, sak 8/22. I saksfremlegget, under konsekvenser for klima og miljø, vises det igjen til myrområdene, men også til at store deler av planområdet er skog som binder betydelige mengder karbon og derav kan bidra til klimagassutslipp ved hogst.

Planbeskrivelsen, vedlegg til saken, inneholder vurdering av de miljørettslige prinsippene §§ 8-12. Vurderingene er vist i figuren nedenfor.

§ 8, kunnskapsgrunnlaget:

Det er gjennomført befaringskartlegging av naturtyper i planområdet av Sweco høsten 2019, og deler av planområdet har blitt kartlagt tidligere. Befaringen ble gjort noe sent i vekstsesongen slik at det ikke ble gjort noen undersøkelser på fugl. Likevel er det sett på potensiale for leveområder for fugl og andre arter basert på den befaringskartleggingen som ble gjort. I tillegg er det innhentet informasjon fra Artskart. Området ble senere kartlagt etter NIN-metodikk sommeren 2020 av Natur og Samfunn AS på oppdrag for miljødirektoratet.



101

Det er god kunnskap om hvordan tiltaket vil kunne påvirke de ulike verdiene.

§ 9, føre-var-prinsippet:

Det er lite trolig at tiltaket vil medføre omfattende, utforutsatte miljøkonsekvenser ut over det som er vurdert i denne rapporten. Kunnskapen om naturverdier i området og hvordan tiltaket vil påvirke disse ses på som tilstrekkelig, slik at føre-var-prinsippet ikke vil komme til anvendelse.

§ 10, økosystemtilnærming og samlet belastning:

De fleste av registrerte fugl og pattedyr er vanlig forekommende, med gode bestander lokalt og nasjonalt. Hjortevilt har en stor stabil bestand i regionen, og vil ikke påvirkes nevneverdig av utbyggingen. Tiltaket vil i liten grad øke den samla belastningen for disse.

Det er to store myrer innenfor varslet planområdet som forringes av deponifylling. Begge er rødlista naturtyper. Rikmyr i sørboreal bioklimatiske sone (EN), konsentrisk høgmyr (EN) med nedbørsmyr (NT) er de som kan påvirkes. De to første myrene er særlig under trykk fordi de ligger i lavereliggende områder i sørboreal vegetasjonssone. Planområdet ligger i sørboreal, men på grensen mot nordboreal vegetasjonssone. I regionen er det høyt trykk på myrområder, grunnet utbygging og oppdyrking, som gjør at slike naturtyper er ekstra sårbare. Østover fra planområdet mot Stjørdalen, og i Stjørdalsområdet og nordover er det mye potensiale for rikmyr, med da i høyereliggende områder (GISlink). Opprinnelig foreslått utbredelse av deponiet ville øket belastningen på myr som naturtyper.

Bevaringen av naturtypene myr og da spesielt naturmangfoldet i myra, som vanskelig lar seg avbøte for, vurderes som viktigere enn fordelene det gir å bruke myr-arealet til massedeponi og senere dyrka mark. Naturmangfold i myra var avgjørende for den nye deponi-avgrensning som planen fikk i kommunedirektørens innstilling 2.gangs behandling.

§ 11 Kostnadene ved miljøforringelse skal bæres av tiltakshaver

Kostnadene ved gjennomføring av avbøtende/kompenserende tiltak og bruk av miljøforsvarlige teknikker og driftsmetoder og eventuelle miljøforringelser utover det som er beskrevet skal dekkes av tiltakshaver.

§ 12 Prinsippet om miljøforsvarlige teknikker, driftsmetoder og lokalisering

Tiltaket vil bli gjennomført med de miljøforsvarlige teknikker og driftsmetoder som er vanlig praksis ved denne typen tiltak.

Tiltakets samlede ulemper i forhold til natur og miljø vurderes til å være mindre enn de samfunnsmessige fordelene som oppnås ved å gjennomføre tiltaket

Kilde: Planbeskrivelse Vollan steinbrudd og deponi, kommunestyret sak 8/22 28.02.2022

Figur 12. Vurdering av de miljørettslige prinsippene for Vollan steinbrudd og deponi.

I vurdering av saken, i saksfremlegget, skriver kommunen at området for deponi er vesentlig redusert sammenlignet med førstegangsbehandlingen. Blant annet er myr og en bekk tatt ut av deponiområdet siden det begrenser tapet av naturmangfold. Det vises også til at forslagsstiller har utarbeidet en klimarapport som foreslår at myr lukkes for å bevare klimagassene i myra. Kommunen skriver at det er stor usikkerhet knyttet til dette forslaget, og begrunner det med at det er gjort lite forsøk på dette tidligere, og lite forskning. Kommunen vurderer derfor at det ikke er et reelt alternativ for å lagre klimagasser. Kommunedirektøren skriver følgende i saksfremlegget:

«Med de avbøtende tiltakene og endringene som foreslås i planforslaget mener kommunedirektøren at det i tilstrekkelig grad er tatt hensyn til behovet for steinråstoff, områder for å deponere masser, behov for nye jordbruksarealer, hensynet til naturmangfold, friluftsliv, nærområder, vannmiljø, og bevaring av myr.»

Kommunedirektøren innstiller på at reguleringsplanen for steinbrudd og deponi vedtas. Kommunestyret vedtar derimot at planen avvises, og begrunner det med blant annet behovet for ivaretagelse av naturmangfold og kulturlandskap.

Oppsummering av data som grunnlag for vurdering

Sørge for å vurdere om en sak får betydning for naturmangfoldet	Ikke tilgjengelige dokumenter fra oppstartsmøte. Naturmangfold er et eget punkt i saksframlegget under førstegangsbehandling i ARESAM.
Sørge for å foreta en vurdering de miljørettslige prinsippene	Planbeskrivelsen som ligger vedlagt, inneholder vurdering av de miljørettslige prinsippene §§ 8-12. Planbeskrivelsen, som ligger vedlagt til saksframlegget for andregangsbehandling, inneholder vurdering av de miljørettslige prinsippene §§ 8-12.
Redegjøre for hvordan prinsippene er vurdert og vektlagt	Saksframlegget til førstegangsbehandlingen i ARESAM inneholder eget punkt om naturmangfold, og viser til ekstern rapport. Saksframlegget viser til at planforslaget vil ha negative konsekvenser for både klima og miljø, og det pekes på myrområder. Det gjøres en vurdering i saksframlegget av natur og at planforslaget vil gå på bekostning av natur. Andregangsbehandlingen i kommunestyret viser i saksframlegget at det er gjort endringer som begrenser tap av naturmangfold. Saksframlegget, under konsekvenser for klima og miljø, viser igjen til myrområdene. Kommunen gjør også en vurdering av en ekstern rapport, hvor de mener at forslaget ikke er et reelt alternativ.

3.4.3 Leistadåsen høydebasseng

Detaljreguleringen for Leistadåsen høydebasseng har som formål å bygge nytt høydebasseng med tilhørende infrastruktur for å styrke kapasitet og forsyningssikkerhet for vannforsyningen for Malvik kommune, jamfør planbeskrivelsen for Leistadåsen høydebasseng. Det er Malvik kommune som er forslagsstiller.



Kilde: arealplaner.no, detaljregulering for Leistadåsen høydebasseng

Figur 13. Plankart for detaljregulering for Leistadåsen høydebasseng.

Beslutning om planoppstart

Malvik kommune fremmer sak til kommunestyret, sak 46/22, den 20.06.2022 med forslag om å tillate oppstart av reguleringsarbeid for Leistadåsen høydebasseng. Det er, ifølge saksfremlegget, Agraff Arkitektur som fremmer forslaget på vegne av kommunen. Saksfremlegget, under konsekvenser for klima og miljø, referer til at fremlagt planinitiativ vil medføre inngrep i areal avsatt til LNFR-formål (landbruk, natur, friluftsliv og reindriftsområder). Videre skriver kommunen at forhold til viktige naturverdier må utredes. Kommunestyret vedtar at oppstart av reguleringsarbeid for høydebassenget tillates.

Den 05.10.2022 blir planarbeidet kunngjort. Av dokumentene på arealplan.no under kunngjøring, ser revisor at det ble avholdt et oppstartsmøte den 09.09.2022. I referatet kommer det fram at tiltaket er vurdert etter forskrift om konsekvensutredning. Referatet inneholder også et eget punkt om naturverdier, der det vises til at området er avsatt til LNFR-formål.

Førstegangsbehandling

Den 02.05.2024 behandler utvalg for areal og samfunnsplanlegging (ARESAM) reguleringsplanen for første gang i sak 28/2024. Saksfremlegget har et eget punkt om naturmangfold, der kommunen skriver at planområdet har nærhet til hekkeområdet for havørn og at planen sikrer at det ikke skal være anleggsarbeid i hekkeperioden. Under konsekvenser for klima og miljø, referer kommunen til at planområdet er et skogsområde hvor det driver skogdrift. Kommunen skriver at nedbyggingen av skogen vil ha konsekvenser for klima og

miljø. Under vurdering, har kommunen et eget punkt om naturmiljø hvor kommunen skriver at en viltkorridor må hensyntas.

På arealplan.no ligger det et vedlegg til saken, nummerert som «3d Vurdering naturmangfold». På kommunens hjemmeside og under møteprotokoller, ligger ikke dette vedlegget til saken, og det refereres ikke til dette vedlegget i saksfremlegget til ARESAM. Vedlegget inneholder en rapport fra Ecofact, som har utredet biologisk mangfold i området. Rapporten er merket med dato 23.03.2022. Rapporten inneholder en vurdering av de miljørettslige prinsippene §§ 8-10. Tabellen nedenfor gjengir vurderingene som er gjort i rapporten.

Tabell 2. Vurdering av miljørettslig prinsipp §§ 8-10.

Miljørettslig prinsipp	Vurdering
§ 8 Kunnskapsgrunnlaget	Kunnskapsgrunnlaget i forbindelse med planforslaget er vurdert å være tilstrekkelig til å belyse hvilken påvirkning tiltaket har på naturmangfoldet. Området ble kartlagt i forbindelse med Miljødirektoratets NiN kartlegging i 2020, der naturtyper ble ettersøkt, men ikke funnet. Det er dog ikke gjort en utfyllende artskartlegging av planområdet, og det er knyttet en viss usikkerhet til i hvilken grad området ble undersøkt for rødlistearter i denne kartleggingen, da hovedfokus er på kartlegging av naturtyper.
§ 9 Føre-var-prinsippet	Det vurderes å være nødvendig med ytterligere undersøkelser av naturmangfoldet. Det nåværende kunnskapsgrunnlaget vurderes å være tilstrekkelig til å belyse hvilken påvirkning tiltaket har på naturmangfoldet.
§ 10 Økosystemtilnærming og samlet belastning	Ved vurdering av den samlede belastningen for økosystem og naturmangfold, er det kun fokusert på viktige forekomster. Samlet belastning skal vurderes både ut fra dagens situasjon, det planlagte tiltaket og andre planlagte tiltak i området. Viser videre til naturtyper, arter og økologiske funksjonsområder.

Kilde: Ecofact, Naturmangfold i Leistadåsen nord

Rapporten konkluderer med at det ikke er registrert naturtyper som er spesielt verdifulle, og heller ingen rødlistede arter i området. Ecofact skriver at skogsarealet er sterkt preget av menneskelig bruk, og vurderes å inneholde lite verdier for naturmangfoldet. Likevel foreslås det noen avbøtende tiltak som blant annet at det ikke bør foregå anleggsarbeid i hekketiden for havørn.

Utvalget vedtar å legge reguleringsplanen ut til høring og offentlig ettersyn, med at noen vilkår skal innarbeides i plandokumentene før planen legges ut.

Offentlig ettersyn – offentlig høring

16.08.2024 skriver Statsforvalter følgende i høringsrunden:

«Vi fremmer faglig råd om at bruken av midlertidige riggområder begrenses av hensyn til skogbruk, naturmangfold og klima, og at alle midlertidig omdisponerte arealer tilplanter med barskog etter bruk.... Tema innenfor klima og miljø er tilstrekkelig utredet i planforslaget. De anbefalte avbøtende tiltak i forbindelse med friluftsliv og naturmangfold er sikret i bestemmelsene. Vi har derfor ingen merknader til planen.»

Andregangsbehandling

Kommunestyret i Malvik behandler den 05.11.2024, sak 76/2024 detaljreguleringen for høydebassenget. Saksfremlegget har et eget punkt om planforslaget hvor det er et eget punkt om naturmangfold. Her viser det til hekkeområde for havørn, og at det ikke skal være anleggsarbeid i hekkeperioden.

Saksfremlegget viser også til hvilke merknader kommunen har fått i forbindelse med offentlig ettersyn av planforslaget, i en tabell. Tabellen viser til innspill fra Statsforvalteren som skriver i sin konklusjon følgende:

«Statsforvalteren fremmer faglig råd om at bruken av midlertidige riggområder begrenses av hensyn til skogbruk, naturmangfold og klima, og at alle midlertidig omdisponerte arealer tilplanter med barskog etter bruk.»

I saksfremlegget viser kommunen til skogsdrift under konsekvenser for klima og miljø. Under sin vurdering skriver kommunen at planforslaget ivaretar hensynet til viltkorridoren under vurdering av naturmiljø.

Planbeskrivelsen som ligger vedlagt saken inneholder en gjentakelse av vurderingene av de miljørettslige prinsippene §§ 8-10 gjort av Ecofact tidligere i prosessen.

Kommunestyret vedtar detaljreguleringen med noen vilkår. I reguleringsbestemmelsen, som revisor finner på arealplan.no, ligger det et krav om at det skal utarbeides en plan for beskyttelse av natur, fugler og dyreliv samt omgivelsene for øvrig. Denne planen skal følge søknad om igangsettingstillatelse til byggetiltak. Det er konkret nevnt hensynet til hekketid for havørn. Revisor er ikke kjent med planen og det er ukjent om det er foretatt noen kontroll av kommunen i ettertid. Revisor har ikke undersøkt dette nærmere.

Klage

Tidslinje på arealplan.no viser at vedtaket om detaljreguleringen er blitt påklaget fra Malvik bondelag. Kommunestyret behandler klagen i møte den 31.03.2025, sak 27/2025. Klagen

sendes til Statsforvalteren for endelig avgjørelse, men stadfestet av Statsforvalteren den 30.05.2025.¹¹ Dermed vedtaket om reguleringsplanen for høydebassenget gjeldende.

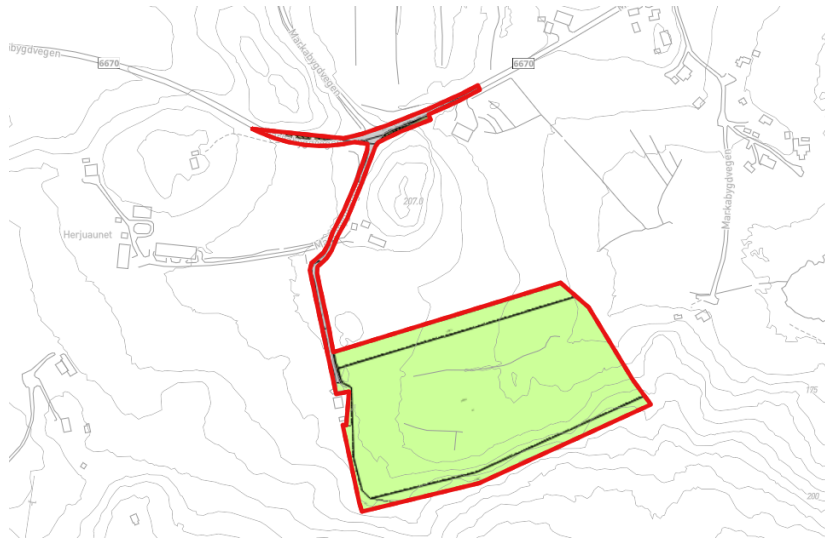
Oppsummering av data som grunnlag for vurdering

Sørge for å vurdere om en sak får betydning for naturmangfoldet	I sak til kommunestyret om beslutning av planoppstart, refereres det til naturverdier må utredes. Naturverdier er også tema i oppstartsmøtet som arrangeres etter beslutning om planoppstart.
Sørge for å foreta en vurdering de miljørettslige prinsippene	Ved førstegangsbehandlingen i ARESAM ligger det en ekstern rapport om naturmangfold. Rapporten inneholder vurdering av de miljørettslige prinsippene §§ 8-10. Revisor er ikke kjent med om denne rapporten er lagt fram med resten av sakspapirene under førstegangsbehandlingen i ARESAM. Planbeskrivelsen, vedlagt til andregangsbehandlingen i kommunestyret, gjentar vurderingen av de miljørettslige prinsippene §§ 8-10 gjort av ekstern aktør.
Redegjøre for hvordan prinsippene er vurdert og vektlagt	I saksfremlegget til førstegangsbehandlingen i ARESAM er det et eget punkt om naturmangfold, der kommunen skriver at planområdet har nærhet til hekkeområdet for havørn og at planen sikrer at det ikke skal være anleggsarbeid i hekkeperioden. Det gjøres også i saksfremlegget en vurdering av naturmiljø, av en viltkorridor. Tilsvarende gjelder også under andregangsbehandlingen i kommunestyret. Det er et eget punkt om naturmangfold i saksfremlegget, hvor det vises til hekkeområdet for havørn og at det ikke skal være anleggsarbeid i hekkeperioden. Saksfremlegget inneholder også en vurdering av naturmiljø om at planforslaget ivaretar hensynet til viltkorridoren.

3.4.4 Buås deponi

Detaljreguleringsplanen for Buås deponi har som formål å legge til rette for å etablere et deponi for lagring av rene overskuddsmasser. Etter endt oppfylling, er målet å tilbakeføre arealet til jordbruksareal/LNFR.

¹¹ <https://einnsyn.no/saksmappe?id=https%3A%2F%2Fprod01.elementscloud.no%2F96701d1f-55e9-4f79-a343-db578aece980&jid=https%3A%2F%2Fprod01.elementscloud.no%2F1be715d4-8593-4829-9a07-e1827e0ae459>



Kilde: arealplaner.no, detaljregulering for Buås deponi

Figur 14. Plankart for detaljregulering for Buås deponi.

Oppstartsmøte

Den 11.11.2021 ble det avholdt et oppstartsmøte mellom forslagsstiller og Malvik kommune. Referatet viser til at Malvik kommune har gjort flere vurderinger knyttet til kravet om konsekvensutredning, men konkludert med at tiltaket ikke utløser krav om konsekvensutredning, utover den som allerede er utarbeidet i forbindelse med kommunens arealplan (KPA).

Referat inneholder et eget punkt om naturmangfold, hvor det står at det skal samles nødvendig informasjon om naturverdier knyttet til naturmangfoldloven § 8 og forskrift om konsekvensutredninger, både med hensyn på verdier og inngrepets påvirkning, samt at hensynet til Hønstadvatnet skal vurderes spesielt. Det er også vist til naturmangfoldloven §§ 4-12 under punktet om avrenning/fordrøyning/vannmiljø. Også her vises det til Hønstadvatnet.

Planarbeidet blir kunngjort den 15.01.2022.

Førstegangsbehandling

Utvalg for areal og samfunnsplanlegging (ARESAM) behandler planforslaget første gang den 20.04.2023, sak 26/23. Under konsekvenser for klima og miljø, er det egne avsnitt for vannmiljø og truede arter.

Under vannmiljø er konsekvensene av planforslaget beskrevet for Hønstadvatnet. Kommunen skriver at forslaget isolert sett vil være negativt for vannmiljøet der, og at det allerede står i fare for å ikke nå miljømålene. Saksfremlegget viser til at miljøfaglig ekspertise fra Natur og Samfunn AS mener at avbøtende tiltak kan forbedre situasjonen. Natur og Samfunn AS har

utarbeidet en kartlegging av naturverdier, som ligger vedlagt til saken (datert 10.12.2022). Kartleggingen inneholder en beskrivelse og vurdering opp imot naturmangfoldloven §§ 8-12. Til slutt listes det opp avbøtende tiltak. Tabellen nedenfor gjengir vurderingene av de miljørettslige prinsippene.

Tabell 3. Vurdering av de miljørettslige prinsippene Leistadåsen høydebasseng

Miljørettslig prinsipp	Vurdering
§ 8 Kunnskapsgrunnlaget	Området er tidligere kartlagt etter miljødirektoratets veileder, som benytter seg av metodikken Natur i Norge (NiN). I forbindelse med dette oppdraget er det gjennomført en supplerende feltbefaring med fokus på kartlegging av naturverdier, herunder rødliste- og fremmedarter. Feltarbeidet ble utført 05.08.22, under gode forhold. Det er ikke utført spesifikk kartlegging med hensyn til fugl og annet vilt, men tilfeldige observasjoner og/eller spor etter fugl/vilt er registrert ved befaring. Det er i tillegg også gjort vurderinger av områdets potensiale og funksjonsverdi for fugl og annet vilt. Totalt sett vurderes kunnskapsgrunnlaget som middels/godt med tanke på å vurdere konsekvensene av tiltaket.
§ 9 Føre-var-prinsippet	I naturen er det alltid en grad av usikkerhet. Eventuelle beslutninger kan derfor noen ganger ha uforutsette konsekvenser. I forhold til arealet ved Buåsen vurderes kunnskapsgrunnlaget som såpass godt at vi ikke mener det er behov for å vektlegge føre-var-prinsippet.
§ 10 Økosystemtilnærming og samlet belastning	At natur bygges ned i raskt tempo anses i dag som en av de mest alvorlige miljøutfordringene vi har. Nedbygging fører til press på biologisk mangfold, og flere og flere arter og naturtyper føres opp på rødlisten. Den samlede belastningen for fugl ansees generelt som lav til middels, da de fleste registrerte artene vil kunne finne egnede hekklokaliteter i nær tilknytning til planområdet. Likevel er det slik at mindre areal generelt fører til mindre arter. Altså vil beslaglegging av areal, og indirekte beslag gjennom støy/forstyrrelser, ha en negativ påvirkning på fugl i nærområdet. For den kravfulle arten, horndykkeren (VU), er det en viss risiko for tap av en hekklokalitet. Horndykkeren har smale krav for hekkplass (mht. vannspeil, pH og vegetasjon), og kun små forringelser som endrer disse forholdene kan føre til at hekkebestanden i vannet på sikt vil utgå. På grunn av artens smale krav, er belastningen generelt høy på denne arten, og alle negative konsekvenser for lokale bestander av horndykkere kan ha store innvirkninger på regionalt og nasjonalt nivå. Dersom hekklokaliteten ved Hønstadvatnet går tapt som følge av tiltaket, ansees derfor belastningen som ganske stor for horndykkeren. Sannsynligheten er riktignok lav for at tiltaket vil føre til

	negative effekter på horneddykker så lenge vannmiljøet ikke blir forringet. Mht. støy vil trolig kantvegetasjonen og annen skog mellom tiltaket og vannet være av en slik karakter at man ikke forventer seg store endringer i fuglenes atferd. Fordi tiltaket også er tidsbegrenset kan man anta at et eventuelt tap av en hekkelokalitet kan gjenopprettes etter endt tiltaksperiode. Hønstadvatnet er allerede påvirket av diffus avrenning fra fulldyrka mark. Ved evt. avrenning fra planområdet, er det i verste fall økt risiko for ytterligere forringelser av vannforekomsten og/eller at miljømål om god økologisk tilstand ikke nås.
§11 Kostnadene ved miljøforringelse skal bæres av tiltakshaver og §12 Miljøforsvarlige teknikker og driftsmetoder	For å begrense skade på vannforekomst vil det etableres rensebasseng for å tilbakeholde skadelig avrenning fra tiltaket. Det vil også etableres et overvåkingsprogram for å oppdage evt. endringer i vannmiljøet, slik at det kan settes inn nødvendige tiltak. Disse tiltakene er begge fastsatt i bestemmelsene. Kjemisk tilstand vil karakteriseres før oppstart for å gi datagrunnlag til å vurdere disse påvirkningene. Det vil stilles krav til mottakskontroll av masser, samt også til oppbevaring av olje, kjemikalier og andre forurensende stoffer. Driften vil tilpasses hekkeperioden for vannfugl ved Hønstadvatnet. For å bedre kunnskapsgrunnlaget av fugl, vil det kommende sesong, gjøres ytterligere undersøkelser knyttet til vannfugl og da særlig horneddykkeren, i og ved Hønstadvatnet.

Kilde: Natur og Samfunn AS, 10.12.2022.

Under avsnitt for truede arter i saksfremlegget, skriver kommunen at det er rapportert om flere funn av rødlistet fugl i nær tilknytning til planområdet, og skriver hvilke fugler det er snakk om. Kommunen skriver at beslaglegging av areal og støy fra anleggsvirksomhet kan påvirke fuglelivet, og viser også til sårbarheten i hekketiden. Videre skriver kommunen:

«Driften vil tilpasses hekkeperioden for vannfugl ved Hønstadvatnet. For å bedre kunnskapsgrunnlaget av fugl, vil det i tillegg gjøres ytterligere undersøkelser knyttet til vannfugl og da særlig horneddykkeren, i og ved Hønstadvatnet kommende sesong.»

Kommunen gjør vurderinger av vannmiljø og naturmangfold i saksfremlegget, hvor det viser til at det foreslås bestemmelser.

Vedlagt til saken, ligger det en vurdering av § 10 i forskrift om konsekvensutredning. Vurderingen er gjort av Pro Invenia. I bakgrunnen for vurderingen står det at kommunen har bedt om at det gjøres en ytterligere vurdering på om planforslaget faller inn under § 10. Pro Invenia konkludere med følgende:

«Etter gjennomgang av punktene i § 10, ser ikke plankonsulent at en økning av mengde deponimasser vil endre virkningene for miljø og samfunn i vesentlig grad.»

Deponimengden vil fortsatt være relativt beskjeden og endringen er vurdert å ikke påvirke forutsetningen som ligger i innstillingen og konklusjonen gjort i Konsekvensutredningen til KPA.»

Utvalget vedtar at planen legges ut til høring og offentlig ettersyn, men med følgende vilkår:

«Før saken sluttbehandles skal det gjøres ytterligere undersøkelser knyttet til vannfugl og da særlig horndykkeren, i og ved Hønstadvatnet. Eventuelle avbøtende tiltak for å ivareta rødlistede fuglearter skal sikres i planen.»

Offentlig ettersyn – offentlig høring

Planforslaget legges ut for offentlig ettersyn i perioden 28.04.2023 til 10.06.2023. Statsforvalteren kommer med følgende innsigelse, datert 06.06.2023:

«Punkt 1. Inntil det er redegjort for hvordan eksisterende bekk gjennom planområdet kan ivaretas i løpet av deponidriften, samt gjort en vurdering av vannforskriften fremmes det innsigelse til planen. Innsigelsen er fremmet med hjemmel i plan- og bygningslovens § 5-4, og med bakgrunn i Rundskriv T-2/16 Nasjonale og vesentlige interesser på miljøområdet – klargjøring av miljøforvaltningens innsigelsespraksis pkt. 3.7.»

Statsforvalteren skriver også følgende om naturmangfold:

«Som klima- og miljømyndighet er det uheldig at dette kunnskapsgrunnlaget ikke foreligger når planen er på høring, slik at også vi kan benytte informasjonen i vår vurdering av planen, og om den i tilstrekkelig grad ivaretar naturverdiene i området. Basert på de utredninger som allerede er gjort er vi likevel av den oppfatning at hensynet er ivaretatt gjennom at avbøtende tiltak er sikret i planens reguleringsbestemmelser. Vi forutsetter at eventuell ny kunnskap blir førende for utforming av planforslaget, og at avbøtende tiltak som avdekkes gjennom de supplerende undersøkelsene sikres i planen.»

Andregangsbehandling

Kommunestyret i Malvik behandler den 08.04.2024, sak 16/2024, detaljreguleringen for deponiet. I saksfremlegget er det beskrevet hvordan vedtaket ved førstegangsbehandlingen er fulgt opp. Kommunen viser til at det er gjennomført ytterligere undersøkelser knyttet til vannfugl i og ved Hønstadvatnet, og med særlig hensyn til horndykkeren. Kartleggingen er gjennomført i tidsperioden vår/tidlig sommer 2023. Saksfremlegget viser til en rapport. Revisor antar at det er rapporten fra Pro Invenia AS, datert 15.08.2023, om forekomst av vannfugl i

Hønstadvatnet det vises til. Rapporten ligger vedlagt saken på arealplaner.no. Kommunen skriver følgende i saksfremlegget:

«Rapporten konkluderer med at i den grad et massedeponi blir etablert, bør det stilles krav om overvåkning av vannkvalitet og dyreliv med vekt på oppfølgende undersøkelser av vannfuglforekomster. Det er allerede utarbeidet et overvåkningsprogram nedstrøms og oppstrøms bekk mot Hønstadvatnet, dette er sikret i bestemmelsene, pkt. 2.5 Overvåkningsprogram. I tillegg er bestemmelsene nå supplert med krav om at det skal gjennomføres en oppfølgende undersøkelse av forekomst av vannfugl i Hønstadvatnet, innen 1 år etter endt drift. Dette er sikret i bestemmelsene pkt. 6.1.8 Istandsetting, siste avsnitt. I tillegg stilles det krav om at det ved oppstart av hekkeperioden årlig gjøres en kartlegging av hekkende fugl (§ 6.1.7). Kommunedirektøren anser med dette at kunnskapsgrunnlaget tilknyttet vannfugl i Hønstadvatnet er godt nok og avbøtende tiltak er tilstrekkelig sikret.»

Revisor ser at på arealplan.no under andregangsbehandlingen ligger en rapport fra Sweco, datert 22.12.2023 om vannprøvetaking Hønstadvatnet og i en bekk. Sweco har på oppdrag fra forslagsstiller utført vannprøver. Sweco konkluderer med at kjemisk tilstand i Hønstadvatnet ser i stor grad ut til å være god, selv om det ble påvist bly i en prøve i moderat tilstand. Videre skriver Sweco:

«For bekken er det mye som tyder på at denne er påvirket av spredte avløp eller annen påvirkning. Dette gjør at bekken bidrar til de forhøyede verdiene av totalnitrogen i Hønstadvatnet, men den bidrar ikke til de høye verdiene av totalfosfor som er påvist. Totalfosfor tilføres derfor via andre kilder. Vi er ikke kjent med at det er gjennomført prøvetaking av de andre tilløpsbekkene til vannet. Bekken bidrar også med tilførsel av bakterier til Hønstadvatnet.»

Saksfremlegget presenterer også en tabell over innspillene som har kommet i høringsperioden. Til Statsforvalteren sin innsigelse til planforslaget, skriver kommunen at innsigelsen er avklart. Blant annet skal den eksisterende bekken midlertidig legges i et rør for å lede det rene vannet ut av området. Beskrivelsen av dette er tatt inn i planbeskrivelsene og viser til hvilke punkter i bestemmelsen det er lagt inn i. Til punktet Statsforvalteren har om kunnskapsgrunnlaget, har kommunen kommentert at det tas til etterretning, og at saksfremlegget beskriver og redegjør for supplerende kunnskapsgrunnlag. Videre at forslag til avbøtende tiltak som framkom av rapporteringen er sikret i bestemmelsene.

Saksfremlegget inkluderer konsekvenser for klima og miljø, hvor klima er beskrevet knyttet til avskoging. Kommunen vurderer at planforslaget er godt bearbeidet og ivaretar de nødvendige

hensyn i saksfremlegget. Det vises videre til planbeskrivelsen og saksfremstillingen fra førstegangsbehandlingen for mer informasjon og vurderinger.

Kommunestyret vedtar reguleringsplanen for Buås deponi. Den 28.05.2024 blir planen kunngjort.

Klage og oppfølging

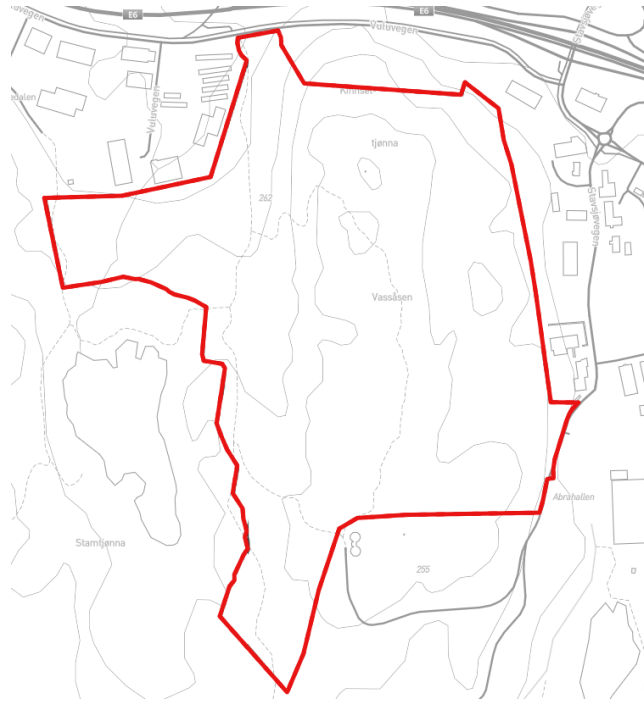
Det er også i denne prosessen mottatt en klage knyttet til et enkeltvedtak i 2025. Det er ukjent for revisjon hva dette handler om. Det er stilt flere krav til oppfølging, herunder for eksempel overvåking og prøvetaking av vannkvalitet og andre kvalitetselementer. Det er ukjent for revisor om, og på hvilken måte, dette er fulgt opp av kommunen.

Oppsummering av data som grunnlag for vurdering

Sørge for å vurdere om en sak får betydning for naturmangfoldet	Eget punkt om naturmangfold i referatet fra oppstartsmøte.
Sørge for å foreta en vurdering de miljørettslige prinsippene	Til førstegangsbehandlingen i ARESAM gjøres det en ekstern vurdering av de miljørettslige prinsippene §§ 8-12. Rapporten ligger vedlagt. Til andregangsbehandling i kommunestyret har en ekstern aktør gjort kartlegging knyttet til vannfugl i et vann. Vedlegg til saken at det også er gjennomført vannprøver fra vann og bekk.
Redegjøre for hvordan prinsippene er vurdert og vektlagt	Saksfremlegget til førstegangsbehandlingen i ARESAM viser til ekstern rapport som har gjort vurdering av de miljørettslige prinsippene. Deler av rapporten er tatt inn i saksfremlegget under konsekvenser for klima og miljø. I saksfremlegget gjør kommunen vurderinger av naturmangfold og foreslår bestemmelser. Ved andregangsbehandling i kommunestyret viser saksfremlegget til oppfølging fra førstebehandlingen og at det er gjennomført ny kartlegging knyttet til fugl. Videre gjør kommunen i saksfremlegget vurderinger av planforslaget, og viser til planbeskrivelsen og saksfremstillingen fra førstegangsbehandlingene for mer informasjon og vurderinger.

3.4.5 Nye Sveberg næringsområde

Nye Sveberg næringsområde er en områderegulering hvor det handler om endring i plangrenser. Endring av plangrensene medfører at viktige myrområder blir fjernet fra planområdet. Status på arbeidet er at planarbeidet er igangsatt.



Kilde: areaplaner.no, områderegulering for Nye Sveberg

Figur 15. Områderegulering for Nye Sveberg.

Oppstart

Av saksdokumenter framgår det at utvalg for areal og samfunnsplanlegging (ARESAM) den 15.09.2022, sak 56/22, behandlet sak om oppstart av planarbeid for Nye Sveberg næringsområde. Av saksdokumentene fremgår det at det er en privat forslagsstiller og at det ble gjennomført oppstartsmøte den 01.11.2019. Revisor finner ikke dokumenter knyttet til det oppstartsmøte på areaplaner.no. Utvalget vedtar at det tillates oppstart av arbeidet.

Kommunestyret i Malvik behandler saken i sak 57/22 den 26.09.2022. I saksfremlegget, under konsekvenser for klima og miljø, skriver kommunen at de nye plangrense gjør at viktig myrareal blir tatt ut av planområdet. Kommunen skriver at det er noen myrområder innenfor den nye plangrensen, men at det er mindre enn opprinnelig plangrense. Kommunedirektøren vurderer dette som positivt, samt at den nye plangrensen vil være et bedre alternativ for klima og miljø enn gjeldende plangrense. Det gjøres også i saksfremlegget en vurdering av landskapspåvirkning. Kommunen anbefaler i sin konklusjon oppstart med nye plangrenser,

men med forbehold om at området for trinn to tas ut av planen på grunn av flere forhold, eksempelvis tur, aktiviteter, kapasitet på vei og lignende.

Kommunestyret vedtar oppstart, med henvisning til planavgrensning som vist i vedlegg seks. Revisor er ikke kjent med hva avgrensningen i vedlegg seks inneholder.

Oppstartsmøte

Fra dokumentene under kunngjøring av planarbeidet på arealplaner.no ser revisor at det den 13.12.2022 ble avholdt et oppstartsmøte mellom forslagsstiller og Malvik kommune. I referatet står det at det spesielt må tas hensyn til myrområder og skog med høy bonitet og naturmangfold i planområdet. Det vises også til naturverdier som må utredes i forbindelse med både anleggs- og driftsfasen. Videre viser referatet til at områdereguleringen utløser krav om planprogram og konsekvensutredning. I konsekvensutredning er blant annet naturmangfold tema.

Planprogram

Norconsult har laget et forslag til planprogram, datert 30.01.2023, på oppdrag fra OLL Invest AS (revisor antar at dette er tilknyttet forslagsstiller). Planprogrammet har en egen del om naturmangfold. Revisor finner ingen direkte vurdering av de miljørettslige prinsippene i planprogrammet. I planprogrammet vises det til konsekvensutredningen og Norconsult skriver:

«Kunnskapsgrunnlaget om naturmangfold i området vurderast dermed å vera relativt godt, men det er likevel trong for ei supplerande kartlegging retta spesifikt mot planområdet. Ei slik kartlegging bør ta opp i seg kvalitetssikring av eksisterande naturdata, og registrering av eventuelle uoppdaga førekomstar av naturtypar og artar. Kartlegginga bør gjerast i juni, slik at den fangar opp både vekstsesongen for planter og hekkesesongen for fuglar.»

Kunngjøring av planarbeidet legges ut den 01.02.2023 med frist 20.03.2023. I denne perioden kommer Statsforvalteren med merknader knyttet til oppstart og planprogram, datert 16.03.2023:

«Konsekvensutredningen skal ta utgangspunkt i relevant og tilgjengelig informasjon. I tillegg skal det innhentes ytterligere informasjon, dersom det mangler informasjon om viktige forhold. Kartlegging av arter og naturtyper er eksempler på informasjon som flere steder mangler og derfor må skaffes. Planen vil innebære nedbygging av natur og kan medføre en vesentlig virkning på økosystemer og arter. Planområdet har vært kartlagt for naturtyper i to runder, etter DN-håndbok 13 i 2013, og etter Miljødirektoratets kartleggingsinstruks i 2020. Kunnskapsgrunnlaget om naturtyper

vurderes derfor å være relativt godt, men det er positivt at planprogrammet peker på at det er behov for supplerende kartlegging for å kvalitetssikre data, og eventuelt fange opp uoppdagede forekomster av naturtyper og arter. Innenfor området er ikke kunnskapsgrunnlaget godt nok for kunnskap om arter, og vi mener det vil være utfordrende å vurdere virkningen av tiltakene uten kartlegging av vilt, fugl, fisk og ferskvannsorganismer. Arters bruk av område må derfor kartlegges, samt om planforslaget kommer i berøring med viktig naturmangfold, herunder arter på norsk rødliste. Effekten av tiltaket på arter og naturtyper skal vurderes. Utredninger og feltundersøkelser skal følge anerkjent metodikk og utføres av personer med relevant faglig kompetanse. Naturmangfold og geologisk mangfold skal vurderes etter prinsippene i §§ 8-12 i naturmangfoldloven, og vurderes i forhold til forvaltningsmålene for arter og økosystemer i §§ 4 og 5.»

Fastsettelse av planprogram

Utvalg for areal og samfunnsplanlegging behandler fastsettelse av planprogrammet i møte den 16.11.2023, sak 65/23. I saksfremlegget presenteres innspillene som har kommet og kommunen gjør vurdering av disse. Kommunens vurdering knyttet til innspillet om nedbygging av natur, er vurdert til at det skal tas inn i forslag til planprogram i punkt 5.1.

Saksfremlegget beskriver også at planområdet vil få konsekvenser for klima og miljø, og at dette skal utredes i planprosessen.

Utvalget vedtar å fastsette planprogrammet for områdereguleringene, og at foreslåtte endringer i planprogrammet gitt i vedlegg 1 innarbeides (forslag til endringer i planprogram).

Endring av planavgrensning

Kommunestyret i Malvik behandler den 16.06.2025, sak 57/2025 endring av planavgrensning i områdeplanen for Nye Sveberg næringsområde. Saksfremlegget opplyser at det etter behandlingen i kommunestyret i 2022, nå foreligger et forslag om å utvide plangrensene i øst. Bakgrunnen for endringen er at kartleggingen av naturmangfold i området viser rikmyrer i det sørvestlige delen av planområdet. Den nye endringen medfører at en oppnår omtrent like mye utbyggingsareal uten å bygge ned myr som er klassifisert som rikmyr, skriver kommunen i saksfremlegget.

Det står i saksfremlegget, under konsekvenser for klima og miljø:

«All endring som fører til mindre påvirkning på myr og øvrig naturmangfold regnes som positivt. Det bemerkes imidlertid at ønsket utbygging i området for øvrig, fortsatt har en stor påvirkning på naturverdier og omgivelsene.»

Videre skriver kommunen i sin vurdering at det er en krevende sak med flere problemstillinger, og at det er konflikter med naturverdier, friluftsliv, visuelle verdier og terrengutfordringer. I vurderingen av naturverdier, har kommunedirektøren vurdert at hensynet til myr er bedre ivarettatt i det nye forslaget. Samtidig er det to myrer som blir berørt, og nedbygging av disse må vurderes opp mot behovet for næringsareal. Det pekes også på bevaring av den mest verdifulle skogen.

Kommunestyret vedtar at det tillates oppstart av reguleringsarbeid for Nye Sveberg næringsområde, med forslag til ny planavgrensning vist i vedlegg 1, og med vilkår. Blant annet at det ikke tillates nedbygging av myr og/eller nedslagsfelt for myr.

Ifølge arealplaner.no er kunngjøring av planoppstart før sommeren 2025 det siste som har skjedd i saken.

Oppsummering av data som grunnlag for vurdering

Sørge for å vurdere om en sak får betydning for naturmangfoldet	Ved behandling av oppstart av planarbeidet i kommunestyret, pekes det på myrområder. I etterkant er også dette tema i oppstartsmøte, samt at det må tas hensyn til naturmangfold i området.
Sørge for å foreta en vurdering de miljørettslige prinsippene	Ekstern aktør har utarbeidet planprogram som inneholder en egen del om naturmangfold i konsekvensutredningen. Statsforvalteren fremmer merknad til programmet, blant annet mangler av kartlegging av arter og naturtyper.
Redegjøre for hvordan prinsippene er vurdert og vektlagt	Når ARESAM behandler fastsettelsen av planprogrammet, blir det i saksfremlegget beskrevet at planområdet vil få konsekvenser for klima og miljø. Kommunestyret behandler endring av planavgrensningen, og der blir det vist til kartleggingen av naturmangfoldet og hvilke konsekvenser det kan ha. Når kommunestyret behandler endring av planavgrensningen, gjøres det i saksfremlegget en vurdering om at det er flere konflikter rundt planforslaget, blant annet mellom naturverdier og friluftsliv. Kommunen gjør en vurdering om at hensynet til myr er bedre ivarettatt i dette forslaget.

3.5 Vurdering

Før vurderingene på hvert revisjonskriterium presenteres, ønsker revisor innledningsvis å gi en betraktning av forhold som har betydning for vurdering av naturmangfoldet i politiske saker. Revisor ser at Statsforvalter i Trøndelag har en tydelig rolle ovenfor kommunene i denne typen

saker som er gjennomgått. Det fremgår i flere av sakene at Statsforvalter har gitt innsigelser, faglige råd og behandlet klager. Det fremgår at Statsforvalter aktivt benytter hensynet til naturmangfold som grunnlag for innsigelser og faglige råd. Revisor viser til rapport «Kartlegging av kommunenes behov og handlingsrom for å ivareta naturhensyn og miljø i arealplanlegging», utarbeidet på oppdrag fra Kommunal- og distriktsdepartementet hvor det fremgår at flere kommuner har utfordringer knyttet til å ivareta hensyn til naturmangfold. Utfordringsbildet som beskrives i rapporten samsvar delvis med de funn som presenteres her. I rapporten beskrives det at manglene delvis må settes i sammenheng med et uklart regelverk for kommunene.

Revisor presenterer nedenfor revisjonskriteriene i de blå boksene, og gjør vurderingen under.

Kommunen må i reguleringssaker sørge for å vurdere om en sak får betydning for naturmangfoldet.

Revisor finner i gjennomgangen av reguleringssakene at kommunen vurderer om en sak får betydning for naturmangfoldet. Gjennomgangen viser at naturmangfold er tema på oppstartsmøte i flere av sakene som revisor har gjennomgått. Oppstartsmøtet er ikke et politisk møte, men et møte mellom administrasjonen i Malvik kommune og forslagsstiller.

Revisor vurderer kriteriet som oppfylt.

Kommunen må i reguleringssaker sørge for å foreta en vurdering av de miljøretslige prinsippene i naturmangfoldloven §§ 8-12.

Revisor finner i gjennomgangen av sakene at kommunen stort sett sørger for å foreta en vurdering av de miljøretslige prinsippene i henhold til naturmangfoldloven §§ 8-12. I reguleringssaker, som er gjennomgått her, gjøres vurderingene av de miljøretslige prinsippene av eksterne aktører. Gjennomgangen viser at vurderingene av prinsippene gjøres enten i eksterne og egne rapporter om naturmangfold, eksempelvis som i Buås deponi, eller at vurderingene gjøres i planbeskrivelsen, eksempelvis Vollan steinbrudd og deponi. I saken om Buås deponi er ikke prinsippene §§ 11 og 12 vurdert av ekstern aktør. I saken om Nye Sveberg finner ikke revisor dokumentasjon som viser at prinsippene er vurdert. Om Nye Sveberg er det verdt å merke seg at saken er fortsatt under behandling, og at det ikke er utarbeidet en planbeskrivelse per september 2025.

Revisor ønsker også å påpeke forhold knyttet til at det er eksterne aktører (på oppdrag fra forslagsstiller) som er aktivt deltagende i vurderinger knyttet til de miljøretslige prinsippene. Revisor har ikke undersøkt hvordan de interne arbeidsprosessene i kommunen har vært i disse sakene. Selv om det er eksterne aktører som foretar vurderingene av de miljøretslige prinsippene, fratar det ikke kommunen et selvstendig ansvar for at sakene ivaretar hensynet

til naturmangfold i tråd med loven. Det vises likevel til rapport «Kartlegging av kommunenes behov og handlingsrom for å ivareta naturhensyn og miljø i arealplanlegging» hvor utfordringsbildet i møte mellom eksterne aktører og kommunen beskrives. Det vises til følgende uttalelser i rapporten: «For det andre har kommunene utfordringer knyttet til å kvalitetssikre konsekvensutredninger som er utarbeidet av private forslagsstillere. Det er mangel på ressurser og kompetanse som fremheves som årsaker. Dette kan medføre at kommunene vedtar planer uten at det foreligger korrekt eller tilstrekkelig kunnskap om konsekvenser for naturverdier.»

Revisor vurderer kriteriet som oppfylt.

Kommunen må i reguleringssaker redegjøre for hvordan prinsippene er vurdert og vektlagt.

Gjennomgangen viser at det er variasjoner i hvordan kommunen redegjør for hvordan de miljørettslige prinsippene er vurdert og vektlagt. Vurderingene fremstår noe fragmentert og fremgår av ulike dokumenter. Revisor kommenterer forhold nedenfor.

Revisor finner at det varierer hvordan vurderingene og vektlegging av de miljørettslige prinsippene er presentert i saksfremleggene til politisk nivå. Gjennomgangen viser at de politiske saksfremleggene har et eget felt om konsekvenser for klima og miljø. Revisor finner at det er noen variasjoner i hvilken grad naturmangfold omtales her, også i saksfremleggene knyttet til førstegangsbehandling i politisk behandling i utvalg for areal og samfunnsplanlegging og andregangsbehandling i kommunestyret. Revisor finner at det i flere av sakene er beskrevet hvilke deler av naturmangfoldet som blir påvirket (eksempelvis fugl eller myr) under konsekvenser for klima og miljø. I noen saksfremlegg vurderer revisor at det framstår mer usikkert hva som egentlig er konsekvensene for naturmangfoldet, eksempelvis Hommelvik stasjonsby førstegangsbehandling hvor det refereres mer til klima enn naturmangfold.

I noen saker er vurderingene av de miljørettslige prinsippene tatt inn i saksfremlegget. Eksempelvis er deler av vurderingene tatt inn i saksfremlegget knyttet til Buås deponi under konsekvenser for klima og miljø, mens for Leistadåsen høydebasseng er det uklart for revisor om den eksterne rapporten om naturmangfold er vedlagt den politiske saken. I sak om Vollan steinbudd og deponi stiller revisor spørsmål ved om saksfremlegget i større grad burde ha redegjort for prinsippene i naturmangfoldloven, da det fremstår som klart at tiltaket kan ha en påvirkning på naturmangfold. Selv om det kommer frem at det er foretatt en avveining, er det vanskelig å se at de miljørettslige prinsippene kommer tydelig nok frem av saksfremstillingen. Veilederen fra klima- og miljødirektoratet presiserer at dersom endelig vedtak ikke følger saksfremstillingens innstilling, bør det i vedtaket fremgå om prinsippene er vektlagt på en annen måte.

Malen for politisk saksfremlegg til kommunen sier ikke noe om hvordan vurderinger og vektlegging av miljørettslige prinsipper skal presenteres. Malen sier ikke noe om hva som skal beskrives under punktet for «konsekvenser for klima og miljø». Veilederen til naturmangfoldloven fra Klima -og miljødepartementet presiserer at det ikke er krav om at vurderingene av prinsippene skal fremgå av enkeltvedtaket, men at det må fremgå av avgjørelsesdokumentet som leder frem til enkeltvedtaket. Veilederen peker på at ikke et krav at man eksplisitt skriver at prinsippene i §§ 8 til 12 er vurdert, men at det er nok at det fremgår klart av innholdet. Kursmateriell fra Miljødirektoratet peker på at vurdering av de miljørettslige prinsippene er naturlig å gjøre i saksfremstillingen. Revisor vurderer derfor at kommunen kan forbedre framstillingen av vurderingene og vektleggingen av de miljørettslige prinsippene i sine saksfremlegg, og sørge for en lik praksis i politiske saksfremlegg.

Revisor ønsker å påpeke at sakene som er gjennomgått her, er saker som har dynamiske prosesser. Gjennomgangen viser at fokuset på naturmangfold kan være mindre i starten, og så etter hvert i prosessen har kommunen innhentet mer informasjon og derav er fokuset større. Her kommer også tilbakemeldingene fra høringspartnere inn, for eksempel at Statsforvalteren påpeker mangler knyttet til naturmangfold. Eksempelvis i saken om Buås deponi om manglende kunnskapsgrunnlag. I prosessene der planene endres for å tilpasse seg kravene, kan det være krevende å ha oversikt om de nye endringene i planene er i samsvar med de miljørettslige prinsippene. Særlig når kommunen ikke fremstillinger vurdering og vektlegging av prinsippene i saksfremlegget.

Revisor vurderer kriteriet som manglende oppfylt.

3.6 Konklusjon

Kan Malvik kommune dokumentere at saker som berører naturens mangfold blir behandlet i tråd med lov og regelverk?

Revisor konkluderer med at Malvik kommune delvis kan dokumentere at saker som berører naturens mangfold blir behandlet i tråd med lov og regelverk. Malvik kommune sørger for at betydningen av naturmangfoldet i saker vurderes. Vurdering av de miljørettslige prinsippene gjøres av eksterne. Det varierer hvordan vurderingene og vektlegging av prinsippene er synliggjort i politiske saksfremlegg, noe som gjør det utfordrende siden vurderingene blir fragmenterte og presenteres i ulike dokumenter. Risikoen kan være at det for folkevalgte blir vanskelig å finne hvordan naturmangfoldet er ivaretatt i politiske saker, og at hensynet til naturmangfoldet i mindre grad blir ivaretatt i beslutninger. Å synliggjøre de miljørettslige prinsippene i saksfremlegg kan redusere risikoen og tydeliggjøre hensynet til naturmangfoldet. De folkevalgte står ofte mellom ulike avveininger i politiske saker; mellom hensynet til

naturmangfold og andre samfunnsinteresser, som arbeidsplasser og næringsutvikling. For at kommuner skal utøve sin rolle som arealforvalter på en god måte, er det viktig at saker som omhandler arealendringer er godt opplyst med tanke på ivaretagelse av naturens mangfold.

4 ANBEFALINGER

Revisor utarbeider anbefalinger med bakgrunn i funn. Formålet med anbefalingene skal bidra til læring og forbedring i kommunen.

Revisor anbefaler at kommunedirektør:

- Bør utarbeide skriftlige rutiner som ivaretar naturmangfold i all saksbehandling og at rutiner legges inn i kvalitetssystemet.
- Bør utarbeide en rutine og praksis for at vilkår satt i vedtak følges opp.
- Bør sørge for at det i reguleringssaker redegjøres for hvordan de miljørettslige prinsippene (naturmangfoldloven §§ 8-12) er vurdert og vektlagt.

KILDER

Lov og forskrift

Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)

Lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven)

Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)

Litteratur, veiledere og lignende

Naturmangfoldloven kapittel II Alminnelige bestemmelser om bærekraftig bruk, Klima -og miljødepartementet, veileder

Naturmangfoldloven og plan- og bygningsloven - krav til saksbehandling, dokumentasjon og vurderinger i plansaker og andre enkeltsaker, Klima- og miljødepartementet

Kommunale planoppgaver, Kommunal- og distriktsdepartementet

Kartlegging av kommunenes behov og handlingsrom for å ivareta naturhensyn og miljø i arealplanlegging, Holth & Winge AS, Henning Larsen Architects AS og Rambøll Norge AS, på oppdrag fra Kommunal- og distriktsdepartementet, 2025

Hva er en reguleringsplan, Malvik kommune, <https://www.malvik.kommune.no/Hva-er-en-reguleringsplan>

Hva er en reguleringsplan, Oslo kommune, <https://www.oslo.kommune.no/plan-bygg-og-eiendom/planforslag-og-planendring/hva-er-en-reguleringsplan/>

AR5 Klassifikasjonssystem, Norsk institutt for bioøkonomi, <https://nibio.brage.unit.no/nibio-xmlui/handle/11250/2596511>

Statistikk

Statistisk sentralbyrå tabell 12942 og 09594

Internett

<https://fn.no/tema/natur-og-klima/naturmangfold>

Einnsyn, <https://einnsyn.no/>

Dokumentasjon per sak på arealplaner

Hommelvik stasjonsby

<https://www.arealplaner.no/malvik5031/arealplaner/144?term=stasjonsby>

Vollan steinbrudd og deponi

<https://www.arealplaner.no/malvik5031/arealplaner/139?term=vollan>

Leistadåsen høydebasseng

<https://www.arealplaner.no/malvik5031/arealplaner/439?term=leistad%C3%A5sen>

Buås deponi

<https://www.arealplaner.no/malvik5031/arealplaner/148?term=bu%C3%A5s>

Nye Sveberg næringsområde

<https://www.arealplaner.no/malvik5031/arealplaner/140?term=sveberg>

VEDLEGG 1 – UTLEDNING AV REVISJONSKRITERIER

Ifølge forskrift om kontrollutvalg og revisjon (§ 15) skal det etableres revisjonskriterier for gjennomføring av forvaltningsrevisjon. Revisjonskriterier er de krav og forventninger som forvaltningsrevisjonsobjektet skal revideres/vurderes i forhold til. Disse kriteriene skal være begrunnet i, eller utledet av, autoritative kilder innenfor det reviderte området. Slike autoritative kilder kan være lov, forskrift, forarbeider, rettspraksis, politiske vedtak (mål og føringer), administrative retningslinjer, samt statlige føringer og praksis. I denne forvaltningsrevisjonen har vi benyttet oss av følgende kilder til revisjonskriterier:

- Kommuneleien
- Naturmangfoldloven
- Plan – og bygningsloven
- Naturmangfoldloven kapittel II Alminnelige bestemmelser om bærekraftig bruk, Klima - og miljødepartementet, veileder
- Kartlegging av kommunenes behov og handlingsrom for å ivareta naturhensyn og miljø i arealplanlegging, Holth & Winge AS, Henning Larsen Architects AS og Rambøll Norge AS, på oppdrag fra Kommunal- og distriktsdepartementet, 2025
- Kursmateriell fra e-læringskurs for naturmangfoldloven, kapittel 2, Miljødirektoratet

Utleddning av revisjonskriterier for problemstillingen: Har Malvik kommune rutiner for å behandle saker som berører naturens mangfold i tråd med lov og regelverk?

Plan- og bygningsloven

I plan- og bygningslovens formål i § 1, står det at loven skal fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner. Det står også at planlegging og vedtak skal sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter. Det skal legges vekt på langsiktige løsninger, og konsekvenser for miljø og samfunn skal beskrives.

Plan- og bygningsloven gir hjemmel til å kontrollere og håndheve at vedtak blir gjennomført i tråd med det som er besluttet. Naturmangfoldloven forutsetter at de vurderinger knyttet til naturmangfold (§§ 8–12) som lå til grunn for vedtaket, må dokumenteres og følges opp i praksis. Kommunen har selv ansvaret for å påse at alle vilkår og retningslinjer knyttet til naturmangfoldloven blir fulgt, og må benytte pbl. §§ 32-1 og 32-2 for å gripe inn ved avvik. Det blir trukket frem at plan- og bygningsloven er vår viktigste miljølov, noe som tilsier at kommunes

tilsynsoppgaver har en svært viktig funksjon for å nå målene om bærekraftig utvikling i lovens § 1-1 første ledd.

Naturmangfoldloven

Naturmangfoldloven har som formål, § 1, at naturen med dens biologiske, landskapsmessige og geologiske mangfold og økologiske prosesser tas vare på ved bærekraftig bruk og vern, også slik at den gir grunnlag for menneskenes virksomhet, kultur, helse og trivsel, nå og i fremtiden. Loven, i § 3, gir også føringer på ulike definisjoner knyttet til naturens mangfold.

Kapittel II i loven omhandler alminnelige bestemmelser om bærekraftig bruk. Veilederen til kapittel 2, utgitt av klima- og miljødepartementet, presiserer at bestemmelsene gjelder ved all myndighetsutøvelse som berører naturmangfold, uavhengig av om myndighetsutøvelsen skjer i medhold av naturmangfoldloven eller andre lover eller regler.

Forvaltningsmålene

§§ 4 og 5 i naturmangfoldloven angir forvaltningsmålene for naturtyper, økosystemer og arter. For naturtyper og økosystemer (§ 4) er målet at mangfoldet av naturtyper ivaretas innenfor deres naturlige utbredelsesområder, og med det arts mangfoldet og de økologiske prosessene som kjennetegner den enkelte naturtype. Målet er at også økosystemers funksjoner, struktur og produktivitet ivaretas så langt det anses rimelig. Målet for arter (§ 5) er at de og deres genetiske mangfold ivaretas på lang sikt, og at artene forekommer i levedyktige bestander i sine naturlige utbredelsesområder. Så langt det er nødvendig for å nå dette målet, ivaretas også artenes økologiske funksjonsområder og de øvrige økologiske betingelsene som de er avhengige av.

Veilederen fra Klima- og miljødepartementet presiserer at når en sak skal behandles, må forvaltningen vurdere om beslutningen kan medføre at det blir vanskeligere eller umulig å nå forvaltningsmålene for naturtyper, økosystemer og arter. I vurderingen er det først og fremst truende arter og naturtyper som er relevante, samt bestander av truende arter. Dersom naturmangfoldet som er berørt av tiltaket er mer truet, jo lettere vil tiltaket komme i konflikt med forvaltningsmålene. Når tiltaket vurderes opp imot forvaltningsmålene, har det betydning hvor omfattende det aktuelle inngrepet er, og hvor mye av naturmangfoldet som blir berørt. Veilederen påpeker at dersom forvaltningen skal fatte et vedtak som kan virke inn på forvaltningsmålet, bør forvaltningen ta hensyn til målet og unngå å fatte et vedtak som gjør det vanskelig å nå forvaltningsmålet.

Aktsomhetsplikten

Naturmangfoldloven viser også til en generell aktsomhetsplikt i § 6. Aktsomhetsplikten innebærer at enhver skal opptre aktsomt og gjøre det som er rimelig for å unngå skade på naturmangfoldet i strid med målene i §§ 4 og 5. Utføres en aktivitet i henhold til en tillatelse av offentlig myndighet, anses aktsomhetsplikten oppfylt dersom forutsetningene for tillatelsen fremdeles er til stede.

De miljørettslige prinsippene

Naturmangfoldloven § 7 angir at prinsippene i §§ 8 til 12 skal legges til grunn som retningslinjer ved utøving av offentlig myndighet, herunder når et forvaltningsorgan tildeler tilskudd, og ved forvaltning av fast eiendom. Vurderingen etter første punktum skal fremgå av beslutningen.

De miljørettslige prinsippene er som følger:

- kunnskapsgrunnlaget (§ 8)
- ivaretagelse av føre-var-prinsippet (§ 9)
- økosystembelastningen (§ 10)
- tiltakshaver som kostnadsbærende ved miljøforringelse (§ 11)
- miljøforsvarlige teknikker og driftsmetoder (§ 12)

Nærmere om prinsippene vil omtales under problemstilling to.

Veilederen fra Klima- og miljødepartementet utdyper at de miljørettslige prinsippene angir vurderinger som skal gjøres når forvaltningen utøver myndighet som berører naturmangfold, enten etter naturmangfoldloven eller andre lover. Prinsippene får anvendelse i enkeltsaker og ved utarbeidelse av regelverk og planer som berører naturmangfoldet. De miljørettslige prinsippene skal legges til grunn både ved saksforberedelse og når beslutninger tas. Videre presiserer veilederen at reglene skal bidra til at vurderingene av naturmangfoldet blir mer synlige og strukturerte, og at prinsippene er nøytrale (det krever ikke at man kommer til et bestemt resultat).

Kursmaterieell fra Miljødirektoratet beskriver en saksbehandlingsprosess for enkeltsaker. Prosessen inneholder følgende punkter:

- Hvilken lov og hvilken bestemmelse gjelder saken?
- Berører saken naturmangfoldet?
- Hva sier de miljørettslige prinsippene?
- Innhenting av kunnskap om natur og eventuelt andre hensyn.
- Foreta en skjønnsmessig vurdering og avveie de ulike hensynene i saken.
- Vise hvordan prinsippene er vurdert og vektlagt.
- Vurdere om det skal settes vilkår for tillatelsen.

- Konkludere.
- Fatte vedtak etter den aktuelle loven.

Sammenheng mellom lovene

Klima- og miljødepartementet skriver i dokumentet «Naturmangfoldloven og plan- og bygningsloven – krav til saksbehandling, dokumentasjon og vurderinger i plansaker og andre enkeltsaker» at både naturmangfoldloven og plan- og bygningsloven stiller særskilte krav til saksbehandling, dokumentasjon og vurdering av planer og tiltak etter plan- og bygningsloven. Departementet skriver at kravene i plan- og bygningsloven er tematisk mer generelle og omfatter miljø og samfunn, mens naturmangfoldlovens krav er knyttet til økosystemer, naturtyper og arter.

Klima- og miljødepartementet skriver videre i dette dokumentet at kapittel II i naturmangfoldloven skal ivaretas i saker som omfatter både regionale planer, kommuneplaner, reguleringsplaner, enkeltsaker, men også i arbeidet med regionale og kommunale planstrategier. Departementet skriver at naturmangfoldloven har i plansaker og andre enkeltsaker etter plan- og bygningsloven betydning for

- Tilretteleggingen av beslutningsgrunnlaget knyttet til naturmangfold
- Avveiningen som finner sted ved planvedtak og andre enkeltavgjørelser.

Kravene i naturmangfoldloven må ses i sammenheng med kravene som følger av plan- og bygningsloven, slik at oppfyllelse av lovenes krav i størst mulig grad samordnes og synliggjøres i planvedtaket. Bestemmelsen i de to lovene er delvis overlappende, men naturmangfoldloven supplerer og tydeliggjør kravene for arter, naturtyper og økosystemer. Omtalen av naturmangfoldloven må avpasses forholdene i den enkelte sak.

Internkontroll

Kommuneloven stiller krav til internkontroll i § 25-1; kommuner skal ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges. Videre krever loven at internkontrollen skal være systematisk og tilpasset virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold. Det er kommunedirektøren som er ansvarlig for internkontrollen og skal:

- a. Utarbeide en beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering.
- b. Ha nødvendige rutiner og prosedyrer.
- c. Avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik.
- d. Dokumentere internkontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig.
- e. Evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll.

På bakgrunn av redegjørelsen over er følgende revisjonskriterier utledet:

- Kommunen bør ha rutiner som sikrer at naturmangfoldloven ivaretas i saker som berører arter, naturtyper og økosystemer. Herunder følger rutiner som sørger for at kommunen:
 - vurderer om en sak får betydning for naturmangfoldet.
 - gjør vurdering av de miljørettslige prinsippene:
 - Kunnskapsgrunnlaget (§ 8)
 - Føre-var-prinsippet (§ 9)
 - Økosystembelastningen (§ 10)
 - Tiltakshaver kostnadsbærende ved miljøforringelse (§ 11)
 - Miljøforsvarlige teknikker og driftsmetoder (§ 12)
 - viser hvordan de miljørettslige prinsippene er vurdert og vektlagt.
 - følger opp at vilkår i vedtak etterleves.

Utleddning av revisjonskriterier for problemstillingen: Kan Malvik kommune dokumentere at saker som berører naturens mangfold blir behandlet i tråd med lov og regelverk?

Krav til begrunnelse - § 7

Veilederen til kapittel II i naturmangfoldloven, samt kursmateriell fra Miljødirektoratet, presiserer nærmere hvordan vurderingene av prinsippene skal dokumenteres og vektlegges i en sak i henhold til § 7. Veilederen skriver at det ikke er krav om at vurderingene skal fremgå av selve enkeltvedtaket, men vurderingene skal fremgå av avgjørelsesdokumentet som leder frem til enkeltvedtaket. Videre skriver de at det skal fremgå av beslutningen at man har vurdert prinsippene, og innholdet i vurderingene må også fremgå av beslutningen. Kursmaterialet presiserer at kommunale vedtak fattes av politiske utvalg på bakgrunn av en saksfremstilling, og drøfting av de ulike hensynene vil ofte være en del av denne. Vurdering av de miljørettslige prinsippene er derfor naturlig å gjøre i saksfremstillingen, ifølge kursmateriell. Dersom vurderingen av prinsippene ikke framgår av vedtaket, bør saksfremstillingen være tilgjengelig for alle parter. Dersom endelig vedtak ikke følger saksfremstillingens innstilling, bør det i vedtaket fremgå om prinsippene er vektlagt på en annen måte. Begrunnelsesplikten skal fremme åpenhet og etterprøvbarehet skriver Klima- og miljødepartementet i sin veileder. I hvilken grad naturmangfoldet har påvirket resultatet skal vises. Videre skriver de:

«Hvis man velger å tillate et tiltak på bekostning av natur eller man velger å nekte eller begrense et tiltak til fordel for natur, skal dette fremgå av premissene for vedtaket.»

Videre står det i veilederen at det er heller ikke et krav om at man skriver eksplisitt at man har vurdert prinsippene i §§ 8 til 12, men at det er nok at det fremgår klart av innholdet. Veilederen presiserer at man kan vise til loven eller bruke begrepene fra loven i vurderingene.

Det er videre mange lover som har vurderinger som i varierende grad tilsvarer vurderingene etter §§ 8 til 12, skriver veilederen. Der det gjøres vurderinger som helt eller delvis tilsvarer vurderingene etter §§ 8 til 12, er det ikke nødvendig å foreta de samme vurderingene på nytt med henvisning til de miljørettslige prinsippene. I veilederen står følgende:

«Det er imidlertid viktig å være bevisst på om vurderingene etter annet lovverk går like langt som vurderingene etter §§ 8 til 12. Hvis de ikke gjør det, må man supplere vurderingene for å oppfylle kravene i § 7. Det kan derfor være hensiktsmessig å ta inn henvisninger til de relevante paragrafene i naturmangfoldloven for å synliggjøre at plikten i § 7 er oppfylt.»

Videre vil omfanget av vurderingene og begrunnelsen også variere etter hvilket detaljnivå beslutningen befinner seg på.

Sammenheng med plan- og bygningsloven

I veilederen til kapittel II står det at planmyndigheten har som utgangspunkt ansvar for at hensynet til naturmangfold og kravene i naturmangfoldloven blir ivaretatt i planutforming og planbehandling. I planarbeidet bør kunnskap om økosystemer, naturtyper og arter, antatte virkninger av planen på naturmangfoldet, alternative lokaliseringer, samlet belastning og avbøtende tiltak i nødvendig grad inngå tidlig i planarbeidet. Disse forholdene skal tas inn som tema i planprogrammet i nødvendig grad, jmfør plan- og bygningsloven § 4-1, og konsekvensene for naturmangfoldet skal framgå av planbeskrivelsen, jmfør plan- og bygningsloven § 4-2. Veilederen presiserer at for reguleringsplaner som faller inn under kravet om konsekvensutredninger, jmfør plan- og bygningsloven § 4-2 andre ledd, vil vurderinger etter naturmangfoldloven inngå som en del av konsekvensutredningen. Konsekvensutredningen skal gi et tilfredsstillende grunnlag for å vurdere og vektlegge bestemmelsene i naturmangfoldloven, jmfør veilederen.

Kunnskapsgrunnlaget (§ 8)

Naturmangfoldloven krever at offentlige beslutninger som berører naturmangfoldet skal så langt det er rimelig bygge på vitenskapelig kunnskap om arters bestandssituasjon, naturtypers utbredelse og økologiske tilstand, samt effekten av påvirkninger. Kravet til kunnskapsgrunnlaget skal stå i et rimelig forhold til sakens karakter og risiko for skade på naturmangfoldet. Videre skal myndighetene legge vekt på kunnskap som er basert på

generasjoners erfaringer gjennom bruk av og samspill med naturen, herunder slik samisk bruk, og som kan bidra til bærekraftig bruk og vern av naturmangfoldet.

Klima- og miljødepartementet skriver i veilederen at det er tre spørsmål man skal vurdere, som til sammen utgjør kunnskapsgrunnlaget. Man skal finne ut hvilket naturmangfold som kan påvirkes av beslutningen, hvilken tilstand dette naturmangfoldet har, og hvilke effekter beslutningen vil ha på naturmangfoldet. Kunnskapsgrunnlaget skal gi informasjon til myndighetene for å vurdere hvilken vekt man skal legge på naturmangfoldet.

§ 8 stiller ikke krav til innhenting av ny kunnskap ifølge veilederen. I veilederen nevnes følgende kilder til kunnskap:

- Søknader
- Høringsuttalelser
- Offentlig databaser, eksempelvis naturbase og artskart
- Offentlige publikasjoner, eksempelvis rødlistene for arter og naturtyper
- Konsekvensutredninger/kartlegginger/rapporter

Erfaringsbasert kunnskap definerer veilederen som kunnskap som har oppstått gjennom bruk av og samspill med naturen, og som er overlevert over generasjoner. Det kan være kunnskap om arters tilholdssted, gyteplasser, vandringer, adferd, hvordan arten virker sammen med andre arter og hvordan de påvirkes av vær og klima. Også kunnskap om hvordan generasjoner har forvaltet og brukt en bestemt type natur, ved høsting, beite og slått og hvilken betydning denne har hatt for artsmangfoldet. Veilederen påpeker at myndighetene kan skaffe seg erfaringsbasert kunnskap gjennom å kontakte lokalbefolkning, tradisjonelle næringer, bygdelag, historielag og lignende. Dette skjer ofte i praksis ved at saker sendes på høring til organisasjoner som antas å inneha denne kunnskapen.

I rapport «Kartlegging av kommunenes behov og handlingsrom for å ivareta naturhensyn og miljø i arealplanlegging» publisert i mars 2025 står det blant annet følgende om kunnskapsgrunnlag: «Til tross for kravene i lovverket om et tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag, tyder funnene i prosjektet på at kommunene i enkelte saker opplever at kunnskapsgrunnlaget om naturmangfold er mangelfullt når saken blir fremmet for politisk behandling». Rapporten påpeker også følgende: «Det er likevel mulig å argumentere med at en kommune kan stå i fare for å bryte forvaltningslovens grunnleggende krav om at en sak skal være så godt opplyst som mulig før vedtak treffes, dersom vedtak treffes uten at slik kunnskap er innhentet og vurdert.»

I samme rapport fremheves også betydningen av konsekvensutredning: «Når det gjelder kunnskap i den enkelte plansak, inneholder plan- og bygningsloven en rekke bestemmelser

som skal sikre at planvedtak skal skje på forsvarlig kunnskapsgrunnlag. Helt sentralt er bestemmelser om konsekvensutredning, som blant annet skal sikre at naturverdier blir kartlagt og beskrevet før vedtak treffes.»

I rapporten om kartlegging av kommunenes behov og handlingsrom for å ivareta naturhensyn og miljø i arealplanlegging står det også om utfordringer knyttet til private aktører: «Den mer detaljerte og grundige utredningen blir dermed utsatt til det private planinitiativet, hvor det er utbygger som skal gjennomføre utredningen og bære kostnadene for dette. Mange kommuner erfarer at når man har kommet så langt i prosessen, er det krevende for de folkevalgte å si nei til et planforslag eller endre planene som i større grad ivaretar naturinteresser. Etter vårt syn er dette en generell systemsvakhet.» I samme rapport skrives også følgende: «For det andre har kommunene utfordringer knyttet til å kvalitetssikre konsekvensutredninger som er utarbeidet av private forslagsstillere. Det er mangel på ressurser og kompetanse som fremheves som årsaker. Dette kan medføre at kommunene vedtar planer uten at det foreligger korrekt eller tilstrekkelig kunnskap om konsekvenser for naturverdier.»

Føre-var-prinsippet (§ 9)

Naturmangfoldloven sier at når det treffes en beslutning uten at det foreligger tilstrekkelig kunnskap om hvilke virkninger den kan ha for naturmiljøet, skal det tas sikte på å unngå vesentlig skade på naturmangfoldet. Foreligger det en risiko for alvorlig eller irreversibel skade på naturmangfoldet, skal ikke mangel på kunnskap brukes som begrunnelse for å utsette eller unnlate å treffe forvaltningstiltak.

I veilederen til kapittel II står det at føre-var-prinsippet er en retningslinje for hvordan myndighetene skal håndtere usikkerhet. Prinsippet får ikke anvendelse i alle saker, men to forutsetninger må være til stede for at prinsippet skal få anvendelse:

- Det foreligger ikke tilstrekkelig kunnskap om naturmangfold og/eller virkningene på naturmangfold.
- Det tas sikte på å unngå mulig vesentlig skade på naturmangfoldet.

Økosystembelastningen (§ 10)

En påvirkning av et økosystem skal vurderes ut fra den samlede belastning som økosystemet er eller vil bli utsatt for, ifølge naturmangfoldloven § 10.

Veilederen til kapittel II presiserer at formålet med denne paragrafen er å se virkningen av det avgrensede naturmangfoldet etter vurdering i tråd med § 8 i sammenheng med andre effekter på det samme naturmangfoldet. Det vil gi en sumvirkning eller den samlede belastningen på naturmangfoldet. Det betyr at man må vurdere effektene på arten kan påvirke det økosystemet

som arten inngår i. Bortfall av en art fra et leveområde kan gi konsekvenser for andre arter. Når det gjøres en vurdering etter § 10 kan det føre til at naturmangfoldet veier tyngre enn det ville ha gjort ved en vurdering av § 8 alene. Konsekvensen av naturmangfoldet kan være større når man ser den samlede belastningen på natur enn når man ser effekten fra bare tiltaket.

Veilederen skriver at vurdering av samlet belastning på naturmangfoldet inneholder vurdering av:

- Det konkrete tiltaket/inngrepet
- Andre tiltak/inngrep av samme art
- Andre typer tiltak/inngrep
- Andre påvirkningsfaktorer.

Videre krever § 10 at myndighetene skal legge vekt på påvirkningsfaktorer som økosystemet er eller vil bli utsatt for, noe som omfatter tidligere, nåværende og fremtidige påvirkninger.

Tiltakshaver kostnadsbærende ved miljøforringelse (§ 11)

Naturmangfoldloven § 11 slår fast at tiltakshaveren skal dekke kostnadene ved å hindre eller begrense skade på naturmangfoldet som tiltaket volder, dersom dette ikke er urimelig ut fra tiltakets og skadens karakter.

Veilederen påpeker at § 11 ikke i seg selv gir hjemmel for å pålegge tiltakshaver kostnader ved å hindre eller begrense skade på naturmangfold. Hjemmelen må finnes i andre lover og/eller i alminnelig forvaltningsrettslig vilkårlære. Vurderingen av § 11 vil fremgå indirekte, ved at det stilles vilkår om driftsmetode, lokalisering eller lignende som det forutsettes at tiltakshaver dekker kostnaden med, står det i veilederen.

Miljøforsvarlige teknikker og driftsmetoder (§ 12)

For å unngå eller begrense skader på naturmangfoldet skal det tas utgangspunkt i slike driftsmetoder og slik teknikk og lokalisering som, ut fra en samlet vurdering av tidligere, nåværende og fremtidig bruk av mangfoldet og økonomiske forhold, gir de beste samfunnsmessige resultater, jmfør naturmangfoldloven § 13.

Veilederen påpeker at § 12 gir ikke i seg selv hjemmel for å pålegge bestemte driftsmetoder, teknikker eller lokalisering. Hjemmel må finnes i andre lover og/eller i alminnelig forvaltningsrettslig vilkårlære. Videre må valg av driftsmetoder, teknikk og lokalisering skje etter en samlet vurdering av naturmangfold og økonomiske forhold og gi de beste samfunnsmessige resultater, skriver Kima- og miljødepartementet i veilederen.

På bakgrunn av redegjørelsen ovenfor er følgende revisjonskriterier utledet:

- Kommunen må i reguleringssaker:
 - Sørge for å vurdere om en sak får betydning for naturmangfoldet.
 - Sørge for å foreta en vurdering av de miljørettslige prinsippene:
 - Kunnskapsgrunnlaget (§ 8)
 - Føre-var-prinsippet (§ 9)
 - Økosystembelastningen (§ 10)
 - Tiltakshaver kostnadsbærende ved miljøforringelse (§ 11)
 - Miljøforsvarlige teknikker og driftsmetoder (§ 12)
 - Redegjøre for hvordan prinsippene er vurdert og vektlagt.

VEDLEGG 2 – UTTALELSE

Vs: Rapport til uttalelse - forvaltningsrevisjon



Enge Anne Irene <Anne.Irene.Eng@malvikkommune.no>
Til  Hanne Marit Ulseth Bjerkan
Kopi  Amundsen Stig Roald

  Svar  Svar til alle  Videre send  

tir. 14.10.2025 19:25

 Du svarte på meldingen 15.10.2025 10:12.
Hvis det er problemer med hvordan denne meldingen vises, kan du klikke her for å vise den i en nettleser.

 FR 1335 Malvik natur - uttalelse.pdf
2 MB

Hei.

Jeg har ingen kommentarer utover det som Maia Bukten her har anført jfr. e-post under.

Med vennlig hilsen



Anne Irene Enge
kommunalsjef samfunnsutvikling og tekniske tjenester
99469437
Malvik kommune

Fra: Bukten Maia <Maia.Bukten@malvik.kommune.no>
Sendt: mandag, 13. oktober 2025 09:20
Til: Enge Anne Irene <Anne.Irene.Eng@malvik.kommune.no>
Emne: Sv: Rapport til uttalelse - forvaltningsrevisjon

Hei,

jeg har to kommentarer til rapporten som ligger i dokumentet.

Maia



Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidt norge.no