



DET KONGELIGE
KOMMUNAL- OG DISTRIKTSDEPARTEMENT

Statsforvalteren i Østfold Buskerud Oslo og
Akershus
Postboks 325
1502 MOSS

Deres ref

Vår ref
25/360-19

Dato
15. oktober 2026

Vedtak om omgjøring – områderegulering for industriområdet Viken Park

Kommunal- og distriktsdepartementet viser til omgjøringsbegjæring fra Fredrikstad kommune, inngitt 23. januar 2026. Sakens parter og berørte (klagerne) mottok begjæringen i kopi. To av klagerne har inngitt merknader. På dette grunnlag har departementet funnet at det ikke har vært nødvendig å sende forhåndsvarsling, jf. forvaltningsloven § 16 tredje ledd bokstav c.

Kommunal- og distriktsdepartementet opphever Statsforvalteren i Østfold Buskerud Oslo og Akershus' vedtak 1. oktober 2025, der Fredrikstad kommunes vedtak 12. desember 2024 om områderegulering for industriområdet Viken Park oppheves. Hjemmelen for opphevingen er forvaltningsloven (fvl.) § 35 første ledd bokstav c. Saken sendes tilbake til Statsforvalteren for ny behandling.

Sakens bakgrunn

Fredrikstad kommune vedtok 12. desember 2024 områderegulering for Viken Park. Planen er i samsvar med Fylkesplanen for Østfold, vedtatt i 2018 og kommuneplanens arealdel, vedtatt i 2020, og, etter rullering, i 2022.

Planvedtaket ble påklaget av flere, bl.a. Naturvernforbundet i Østfold, Fortidsminneforeningen og Forum for natur og friluftsliv i Østfold. I klagerne er det anført at utredningen av natur og landskapsverdier samt kulturminner ikke er detaljert nok, at vurderingen av naturmangfoldlovens prinsipper er mangelfull og at det ikke har vært foretatt en tilstrekkelig utredning av alternativ lokalisering.

Postadresse
Postboks 8112 Dep
0032 Oslo
postmottak@kdd.dep.no

Kontoradresse
Akersg. 59
www.kdd.dep.no

Telefon*
22 24 90 90
Org.nr.
972 417 858

Avdeling
Planavdelingen

Saksbehandler
Cathrine Rosmer
22 24 68 14

Statsforvalteren behandlet klagen, men konsentrerte klagebehandlingen til en vurdering av om det ble foretatt en tilstrekkelig utredning av alternativ lokalisering.

Statsforvalteren opphevet kommunens planvedtak 1. oktober 2025. I vedtaket legger Statsforvalteren til grunn at konsekvensutredningsforskriftens krav til å vurdere relevante og realistiske alternativer ikke er oppfylt og at dette innebærer at beslutningsgrunnlaget for planvedtaket er mangelfullt. Videre legger Statsforvalteren til grunn at det forelå en ikke helt fjerntliggende mulighet for at feilen kunne ha påvirket vedtaket.

Fredrikstad kommune ba deretter Statsforvalteren om å omgjøre vedtaket i brev 16. desember 2025. Statsforvalteren besluttet 19. januar 2026 ikke å omgjøre sitt vedtak. Kommunen innga da en ny omgjøringsbegjæring til departementet den 23. januar 2026.

For sakens øvrige fakta viser departementet til sakens dokumenter, som er kjent for partene.

Områderegulering for industriområdet Viken Park

Planforslaget er utarbeidet i et samarbeid mellom Viken Park AS og Fredrikstad kommune. Hovedrådgiver og plankonsulent har vært Multiconsult AS. Planforslaget er konsekvensutredet og bygger på et omfattende utredningsarbeid. Kommunedirektøren mener planforslaget følger opp føringene som er gitt i planprogrammet, overordnede planer, og vedtak som er fattet gjennom prosessledende beslutninger.

I planprogrammet er bakgrunnen for og formålet med planarbeidet beskrevet slik:

Fredrikstad kommune har over lenger tid hatt stort behov for nye næringsarealer. Det er behov for arealer av en viss størrelse, som har nærhet til kritisk infrastruktur som større hovedveier, havn og med mulighet for gode logistiske løsninger. Rambøll har i forbindelse med rullering av fylkesplanen for Østfold gjort en analyse av de regionale næringsområdene i Østfold. Hovedkonklusjonen er at det fortsatt er plass i de utpekte områdene, samtidig anbefales det i rapporten at det tilrettelegges for et nytt regionalt næringsområde i Nedre Glomma. Tofteberg i Fredrikstad kommune («Viken Park») ble derfor tatt inn i fylkesplanen ved sist rullering av fylkesplanen. Området har nå også blitt lagt inn i kommuneplanens arealdel 2020-2032 i Fredrikstad kommune som nytt næringsområde (feltnavn KB6), som ble vedtatt av bystyret 18. juni 2020.

Viken Park AS ønsker nå å igangsette arbeid med områdereguleringsplan i samarbeid med Fredrikstad kommune med hensikt å tilrettelegge for næringsutvikling på området.

Formålet med planarbeidet er å utarbeide en områdereguleringsplan som tilrettelegger for etablering av et regionalt næringsområde som kan ivareta

regionens behov for areal for større næringsvirksomheter på kort og lang sikt. Aktuelle næringsformål anses å være blant annet lager, logistikk, industri, verksted og datasenter. Tilhørende, underordnet kontorvirksomhet inngår. Det er ikke aktuelt å tilrettelegge for ren kontorvirksomhet eller rene publikumsrettede virksomheter. Areal avsatt til råstoffutvinning planlegges benyttet som deponiområde for rene masser.

Departementets vurdering

Etter fvl. § 35 første ledd bokstav c kan departementet omgjøre et vedtak dersom det må anses for å være ugyldig. Spørsmålet blir derfor om Statsforvalteren hadde grunnlag for å oppheve planvedtaket.

Det bemerkes at departementet kun tar stilling til Statsforvalterens vurdering av kravet om alternativ lokalisering i konsekvensutredningsforskriften (KUF) § 19 andre ledd.

a) Foreligger det feil/mangler ved Statsforvalterens vedtak?

Statsforvalteren har i sitt vedtak kommet til at kommunens vedtak er ugyldig fordi det mangler en begrunnelse for hvorfor alternative lokaliseringer (utenfor planområdet) ikke ble utredet. Statsforvalteren mener at dette innebærer at beslutningsgrunnlaget må anses for å være mangelfullt, jf. fvl. § 17.

Det er ikke omstridt at områdereguleringen er en arealplan av en slik art at den skal konsekvensutredes, jf. pbl. § 4-2 og KUF § 6. Kravet til innholdet i konsekvensutredningen fremgår av konsekvensutredningsforskriften kapittel 5. Den sentrale bestemmelsen i saken er KUF § 19 annet ledd:

Konsekvensutredningen skal også redegjøre for de alternativene til utforming, teknologi, lokalisering, omfang og målestokk som forslagsstilleren har vurdert, og en utredning av relevante og realistiske alternativer. Valget skal begrunnes mot de ulike alternativene, og sammenligninger av virkningene for miljø og samfunn av de ulike alternativene skal fremgå.

Bestemmelsen oppstiller to krav når det gjelder alternativvurderinger. For det første må konsekvensutredningen redegjøre for hvilke alternativer forslagsstiller har vurdert, og for det andre skal relevante og realistiske alternativer utredes.

Departementet oppfatter at statsforvalteren mener at det første vilkåret ikke er oppfylt, jf. vedtaket side 11 under «Oppsummering», 2. punktum: *«Ugyldigheten skyldes manglende begrunnelse for hvorfor alternative lokaliseringer ikke ble utredet.»*

Et hovedprinsipp i plansystemet er at reguleringsplaner normalt skal være i tråd med arealbruken fastsatt i kommuneplanens arealdel. Det vil sjelden være aktuelt å utrede

alternativ lokalisering utenfor planområdet for reguleringsplaner som er i samsvar med arealbruken fastsatt i kommuneplanens arealdel, jf. Ot.prp. nr. 47 (2003-2004) side 5 og KDDs Lovkommentar til plandelen av plan- og bygningsloven (lovkommentaren) side 42 (til pbl. § 4-1).

Sivilombudet har i saken om Toft næringsområde (2022/1343) fastslått det klare utgangspunktet på følgende måte:

Det er lagt til grunn i forarbeidene til plan- og bygningsloven at vurdering av alternativ lokalisering av virksomheter/utbyggingsformål normalt hører hjemme på «oversiktsplannivå», altså i kommuneplan, se Ot.prp.nr.47 (2003–2004) punkt 4.2.1. Dette har sammenheng med at kommuneplaner er omfattet av plandirektivet, som også stiller krav om utredning av «rimelige» alternativer, og hvor særlig lokalisering er ansett sentralt:

Det at det er større muligheter til å utrede lokaliseringalternativer på det overordnede plannivået er internasjonalt anerkjent og mye av bakgrunnen for at EU vedtok et eget direktiv om konsekvensutredninger for dette nivået. ... Bakgrunnen for dette er at arealbeslutninger på det overordnede nivået har et større spillerom for å vurdere alternativer i arealbruken. Ideelt sett tegnes et større bilde av den fremtidige arealforvaltningen og det åpner for at vesentlige forskjellige alternativer kan utredes», se Holth og Winge m.fl., Konsekvensutredninger, 2014, s. 129.

På reguleringsplannivå vil det derimot som regel være mer naturlig å vurdere alternativer til «utforming av tiltaket eller tilpasning av tiltaket til omgivelsene». Dersom det fremmes en reguleringsplan for et tiltak i samsvar med kommuneplan, vil det derfor «normalt ikke være relevant å stille krav til vurdering av alternativ lokalisering».

Konsekvensutredningsforskriften implementerer EU's plandirektiv (SEA-direktivet) og prosjektdirektiv (EIA-direktivet). Forskriften skiller i utgangspunktet ikke mellom utredninger etter de to direktivene, men det oppstilles særregler for overordnede planer i § 18. Forskriften kapittel 5 har ellers felles regler for hva en konsekvensutredning skal inneholde. Direktivene vil være tolkningsmomenter i vår tolkning av nasjonal rett.

Plandirektivet og prosjektdirektivet stiller ulike krav til alternativvurderinger. Kravene i plandirektivet går lenger enn kravene i prosjektdirektivet. Departementet finner det ikke nødvendig å foreta en konkret vurdering av hvilket direktiv som her skal være førende og tolkningsangivende for den angjeldende områdereguleringen, men vurderer saken ut fra det strengeste regelverket, som er plandirektivet. Dersom plandirektivets krav anses som oppfylt, vil det også tilsi at prosjektdirektivets krav er oppfylt.

Departementet viser for øvrig til at verken plandirektivet, prosjektdirektivet eller konsekvensutredningsforskriften oppstiller et absolutt krav om å utrede alternative lokaliseringer, jf. bl.a. plandirektivet artikkel 5 nr. 1, prosjektdirektivet artikkel art. 5 nr. 3 d), jf. også KUF § 19 og spesialmerknadene til pbl. § 4-1 i Ot.prp. nr. 32 (2007-2008). Det fremgår heller ikke noe om hvorvidt ev. alternativer bør være innenfor eller utenfor planområdet.

I konsekvensutredningen for områdereguleringen, som er i samsvar med overordnet plan, er alternativer innenfor planområdet utredet. Det vises også til EU's plandirektiv, artikkel 4 nr. 3, som gir en samordningsbestemmelse for å unngå dobbeltarbeid i tilfeller der planer utgjør en del av et hierarki.

Hensikten med å avklare lokalisering gjennom å fastsette arealbruken i overordnet plan, er at arealbruken og virkningene av denne kan ses i en større sammenheng med andre områder i kommunen, og opp mot overordnede og strategiske mål og føringer. En slik praksis gir forutsigbarhet for tiltakshaver, berørte parter og interesser, og samfunnet som helhet.

Etter bestemmelsen i KUF § 14 første ledd bokstav c skal det i planprogrammet gis en beskrivelse av *«relevante og realistiske alternativer og hvordan disse skal vurderes i konsekvensutredningen.»*

Ordlyden er selvforklarende, og kan ikke tolkes på annen måte enn at det er «relevante og realistisk alternativer» som skal beskrives og utredes. Tilsvarende regel finner vi i plandirektivet. Etter plandirektivets vedlegg I bokstav h skal det gis en *«Oversikt over (engelsk: «outline») grunnene til valget av de alternativer som har vært behandlet, og en beskrivelse av hvordan vurderingen ble foretatt...»* (vår understrekning). Det er begrenset med veiledning til bestemmelsen. Etter departementets vurdering gir ikke ordlyden og veiledningen grunnlag for å oppstille et generelt krav om at det skal gis en konkret begrunnelse i planprogrammet og i konsekvensutredningen for hvorfor forslagsstiller mener det ikke finnes relevante og realistiske alternativer utenfor planområdet. Det plandirektivet krever er at det gis en begrunnelse for alternativene som er vurdert, ikke at man begrunner hvorfor det ikke finnes alternativer.

Statsforvalteren har i sitt vedtak i stor grad vist til Sivilombudets vurderinger i uttalelse 2022/1343 – Toft næringsområde. Den konkrete saken gjelder en reguleringsplan som ble utarbeidet delvis parallelt med kommuneplanen. Videre var det konstatert at det forelå relevante og realistiske alternativer utenfor planområdet.

Situasjonen i herværende sak er ikke parallell. Områdereguleringen for Viken Park er i samsvar med overordnet kommuneplan, som igjen er i samsvar med den overordnede fylkesplanen. Både den regionale planen og kommuneplanen er, etter departementets vurdering, konsekvensutredet iht. gjeldende metode for slike planer. Det er også foretatt lokaliseringsvurderinger gjennom bl.a. egnethetsanalyser og ombygging av arealer. Det fremgår klart av saksdokumentene at tidligere næringsarealer på Årum og Moum ikke ble ansett som relevante og realistiske næringsarealer, og de ble derfor tilbakeført til LNF-

område av hensyn til jordvern. Departementet mener dette viser at fylkeskommunen og kommunen gjennom omfattende planprosesser, har vurdert og konsekvensutredet lokaliseringen i de overordnede planprosessene, herunder om det var andre relevante og realistiske alternativer til et så stort næringsareal som Viken Park utgjør. Det vises særskilt til Egnethetsanalyse av Tofteberg fra LNF til Næringsområde, 9. desember 2015, pkt. 1.1 Bakgrunn. Egnetheten av den valgte lokaliseringen er også godt begrunnet i både planprogrammet og i konsekvensutredningen.

I høringen av planprogrammet for områdereguleringen innkom kun et par merknader knyttet til lokaliseringen av næringsarealet. Disse ble svart ut slik av kommunen:

- Viken Park er avsatt til næringsformål i både fylkesplan og kommuneplanen. Området er avsatt blant annet som erstatning for ca. 350 daa eksisterende jordbruksareal på Moum og Årum, som i tidligere fylkesplan og kommuneplanens arealdel 2011-2023 var avsatt til næringsformål.
- I Nedre Glomma-regionen er det i dag behov for denne type arealer. Fortetting og transformasjon av eksisterende næringsarealer vil først og fremst være aktuelt for mindre bygningsvolum enn det som tenkes på Viken Park.

Underveis i arbeidet med områdereguleringen har det ikke blitt spilt inn noen konkrete forslag til alternative lokaliseringer utenfor planområdet.

Etter departementets vurdering har lokaliseringsspørsmålet vært et tema i flere planprosesser, der det har vært både medvirkning og engasjement. Viken Park (Tofteberg) er avsatt som regionalt næringsområde i fylkesplanen (2018), og området er videreført i kommuneplanens arealdel over to planperioder. Kommunen har forholdt seg lojalt til dette. Det fremgår av sakens dokumenter at kommunen selv mente at det utfra overordnede planer og utredninger, og planområdets størrelse, ikke forelå relevante og realistiske alternativer. Det vises her til plandirektivet art. 5 nr. 1 i norsk oversettelse, som begrenser alternativvurderingene til å fastsette, beskrive og vurdere «*rimelige alternativer som tar hensyn til formålene med og det geografiske virkeområdet til planen og programmet* (vår understrekning).

I planprogrammet for områdereguleringen er bakgrunnen og formålet med planarbeidet beskrevet i pkt.1.2, inntatt her i vedtaket på side 2. Planområdet er Tofteberg (Viken Park) i Fredrikstad kommune, avsatt til næringsområde både i fylkesplanen og i kommuneplanens arealdel.

Det er ansvarlig planmyndighet, kommunen, som på bakgrunn av formålet med planen og planens geografiske virkeområde, tar stilling til om det i det hele tatt eksisterer alternativer og hvorvidt disse er relevante og realistiske.

I denne konkrete saken er det departementets vurdering at konsekvensutredningsregelverket ikke gir grunnlag for å kreve at kommunen skulle ha vurdert alternative lokaliseringer utenfor planområdet og gitt en særskilt begrunnelse for hvorfor kommunen mente det ikke forelå alternativer.

Formålet med konsekvensutredninger er å sikre at hensynet til miljø og samfunn blir tatt i betraktning under forberedelsen av planer og tiltak, og når det tas stilling til om og på hvilke vilkår planer eller tiltak kan gjennomføres, jf. KUF § 1. Konsekvensutredninger skal gi gode kunnskapsgrunnlag for vedtak som kan ha innvirkning på miljø og samfunn.

Områdereguleringen er konsekvensutredet. Det må kunne legges til grunn at både beslutningstakerne og befolkningen for øvrig, hadde god kunnskap om tidligere prosesser knyttet til lokalisering, jf. overordnede planer. Det at det mangler en ytterligere konkret og uttrykkelig begrunnelse for hvorfor kommunen mente det ikke forelå noen relevante og realistiske alternativer som skulle ha vært konsekvensutredet, representerer, etter departementets vurdering, ikke en mangel ved vedtaket. Det foreligger derfor ikke grunnlag for å hevde at det forelå et mangelfullt kunnskapsgrunnlag og at saken ikke var tilstrekkelig opplyst da Fredrikstad kommune skulle behandle plansaken. Det foreligger dermed ingen saksbehandlingsfeil.

Dette igjen medfører at vilkårene for å oppheve kommunens vedtak etter fvl. § 34 jf. § 41, ikke foreligger.

b) Er vedtaket ugyldig og må omgjøres?

Statsforvalteren har feilaktig lagt til grunn at det foreligger en saksbehandlingsfeil ved Fredrikstad kommunes vedtak. Det foreligger dermed en innholdsmangel ved statsforvalterens vedtak.

Ved innholdsmangler er det klare utgangspunktet at resultatet må bli ugyldighet, jf. den ulovfestede ugyldighetslæren. Vurderingstemaet vil i all hovedsak være det samme som for saksbehandlingsfeil, sml. fvl. § 41. Spørsmålet er om det er en viss mulighet for at feilen kan ha virket inn på innholdet i klagevedtaket og om vedtaket derfor må omgjøres.

Departementet finner ikke grunn for å drøfte dette spørsmålet inngående da det fremstår som klart at feilen har virket inn på klagevedtakets innhold siden saksbehandlingsfeilen som hefter ved Statsforvalterens vedtak, er selve grunnlaget for opphevingen av kommunens planvedtak.

Departementet kan heller ikke se at det foreligger momenter som tilsier at vedtaket, til tross for innholdsmangelen, ikke kan omgjøres. Verken tidsmomentet eller innrettelsesmomentet kan anses for å være relevante momenter i en sak der en arealplan er opphevet.

På dette grunnlag er det departementets vurdering at Statsforvalterens vedtak må anses for å være ugyldig og må oppheves med hjemmel i fvl. § 35 første ledd bokstav c. Saken sendes derfor tilbake til Statsforvalteren for ny klagebehandling, der de øvrige klageanførslene som er fremmet i klagesaken, blir behandlet under ett. Behandling av denne saken har tatt lang tid. Departementet forutsetter derfor at klagebehandlingen gjennomføres raskt

Departementets vedtak kan påklages, jf. fvl. § 28 første ledd. Klageinstansen er Kongen i statsråd. Klagen skal fremsettes for Kommunal- og distriktsdepartementet, jf. fvl. § 32 første ledd bokstav a.

Departementet gjør oppmerksom på retten til å kreve dekning for sakskostnader, jf. fvl. § 36.

Med hilsen

Hilde Olea Simonsen (e.f.)
avdelingsdirektør

Cathrine Rosmer
utredningsleder

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer

Kopi

Fredrikstad kommune
Dæhlin Sand Advokatfirma
Advokat Brynjar Mørkved