

Bremanger kommune
post@bremanger.kommune.no

Oslo, 29. januar 2026

Sak nr.: 25-5160
Ansvarlig advokat: Tine Larsen

Klage over vedtak om godkjenning av områderegulering for Holmaneset

Undertegnede bistår Naturvernforbundet i Sogn og Fjordane og Norges Naturvernforbund (heretter omtalt samlet som «Naturvernforbundet»), som med dette påklager Bremanger kommunes vedtak av 18. desember 2025 om godkjenning av områderegulering for Holmaneset (plan-id. 4648_202301).

Naturvernforbundet anfører at det er feil og mangler ved konsekvensutredningen, og at saken er for dårlig opplyst. Saksbehandlingsfeilene medfører at også det nye planvedtaket for Holmaneset må oppheves som ugyldig.

I vedtak av 7. oktober 2025 opphevet Statsforvalteren kommunens forrige planvedtak for Holmaneset på grunn av mangelfulle vurderinger av naturmangfoldlovens prinsipper i §§ 8-12, jf. § 7.

I det nye planvedtaket er det foretatt vurderinger etter naturmangfoldloven, men klagerne anfører at det fremdeles er mangler i kartlegging og vurderinger av naturmangfoldet som berøres. I tillegg er det også andre saksbehandlingsfeil: Planvedtaket mangler utredning av relevante og realistiske alternativer, det er lagt et feil nullalternativ til grunn og det er mangler i klimaregnskapet.

I Statsforvalters opphevingsvedtak av 7. oktober 2025 side 16 står det at «*Vi meiner minstekrava til konsekvensutgreiinga i hovudsak er oppfylte*» (vår understreking). Naturvernforbundet mener det er større og mer grunnleggende mangler ved konsekvensutredningen enn statsforvalter her legger til grunn. Under enhver omstendighet er det ikke tilstrekkelig at minstekravene til konsekvensutredningen i *hovedsak* er oppfylt. Minstekravene til utredning av reguleringsplanen må være oppfylt i sin helhet.

1. Mangelfulle alternativvurderinger

Alternative lokaliseringer av ammoniakkfabrikken er ikke konsekvensutredet, og det er lagt feil forutsetninger til grunn for nullalternativet.

1.1 Manglende utredning av alternative lokaliseringer – både i og utenfor kommunen

I saksfremlegget til kommunestyremøtet 18. desember 2025 står det om alternative lokaliseringer:

Naturmangfoldlova §12 set krav om at det for å unngå eller avgrense skadar på naturmangfoldet skal takast utgangspunkt i driftsmetodar, teknikk og lokalisering som gjev dei beste samfunnsmessige resultatata ut frå ei samla vurdering av tidlegare, noverande og framtidig bruk av mangfoldet og økonomiske forhold. I høve lokaliseringa er plasseringa av tiltaket vurdert å vere uheldig av omsyn til bevaring av naturmangfold. Sidan området har vore avsett til industri frå tidlegare var det ikkje gjort

alternativvurderingar i samband med arealdelen til kommuneplanen. Det vart difor gjort ei enkel vurdering av alternative lokaliseringar i kommunen ut frå område som er avsett til industri eller som var vurdert i innleiande fase, jf. Vedlegg 13 Vurdering av alternative lokasjonar for hydrogen- og ammoniakkfabrikk i Bremanger kommune. Etter kommunen si vurdering er det heller ikkje andre eigna lokalitetar for hydrogen- og ammoniakkproduksjon i kommunen der det ikkje vil vere konflikt med LNF-føremål, naturmangfald, strandsone eller andre omsyn, jf. naturmangfaldlova § 12 sitt krav om å vurdere alternativ lokalisering for å unngå eller avgrense skadar på naturmangfaldet. Det er såleis Holmaneset som er einaste aktuelle alternativ dersom planlagt tiltak skal gjennomførast i Bremanger kommune.

Naturvernforbundet bemerker at det ikke er et argument mot utredning av andre lokaliteter at også disse vil være i konflikt med LNF-formål, naturmangfold, strandsone eller andre hensyn. Alle aktuelle alternativer til denne type anlegg vil i større eller mindre grad være i konflikt med slike interesser, og på Holmaneset er konfliktgraden for disse interessene særlig høy. Formålet med å konsekvensutrede flere lokaliteter er å finne den lokaliseringen som etter en samlet vurdering gir de beste samfunnsmessige resultater, herunder begrense skader på naturmangfoldet i størst mulig grad, jf. nml. § 12.

Kommunen synes videre å begrense vurderingen av om det finnes relevante og realistiske alternativer til lokaliteter innenfor Bremanger kommune. Dette er en avgrensning det ikke er grunnlag for, og det vil få helt vilkårlige utslag dersom «tilfeldige» kommunegrenser begrenser utredning av alternative lokaliseringer for denne type anlegg. Det vil kunne være strid med formålet bak en konsekvensutredning: Å sikre at hensynet til miljø og samfunn blir tatt i betraktning under forberedelsen av planer og tiltak, slik at beste samfunnsmessige løsning kan velges.

Statsforvalteren i Vestland var også kritisk til den manglende utredningen av alternativer i sin foreløpige [uttalelse til planforslaget 7. november 2024](#):

Det er i planomtalen kap 3.2 omtalt eit lokaliseringsstudie frå 2021, der tiltakshavar vurderte alternative plassar i Noreg som eignar seg for å etablere eit produksjonsanlegg for grønt hydrogen og grønt ammoniakk. Studiet skal ha resultert i fleire eigna stader, inkludert Holmaneset.

Det går ikkje fram av planomtalen konkret kva andre alternativ som har vore vurderte, men det er vist til kriterium som var lagt til grunn for val av alternativ. M.a. er tilgangen på grøn energi, stadeigenskapar og moglegheit for å etablere hamn trekt fram. Holmaneset skal ha scora høgt på kriteria. Det var også lagt vekt på at området var tiltenkt industri, med tilvising til gjeldande reguleringsplan for området som er frå 2010. Det er ikkje opplyst i kva grad det er gjort vurderingar av kva verknader og konsekvensar dei andre vurderte lokalitetane ville fått for allmenne interesser og omsyn, som biologisk mangfald, landskap og klima. Vi stiller derfor spørsmål om desse alternativvurderingane svarar til krava i KU-forskrifta om vurdering av alternativ lokalisering.

Det forutsettes i plan- og bygningsloven § 4-1 annet ledd at alternativer skal vurderes, og KU-forskriften § 19 annet ledd krever at konsekvensutredningen skal redegjøre for de alternativene til utforming, teknologi, lokalisering, omfang og målestokk som forslagsstilleren har vurdert, og en utredning av relevante og realistiske alternativer. Sammenligninger av virkningene for miljø og samfunn av de ulike alternativene skal fremgå av konsekvensutredningen.

Når alternativer likevel ikke er blitt konsekvensutredet, skyldes det ikke mangel på relevante og realistiske alternativer. Også forslagsstiller Fortescue skriver i sitt [notat av 13. november 2024 om alternativvurderinger](#) at det i KU-forskriften § 19 annet ledd, første punktum er krav til utredning av aktuelle og realistiske alternativer, og at «I det følgende gis en slik redegjørelse for hvilke utredninger Fortescue som tiltakshaver har gjort av de "relevante og realistiske" alternativene som forelå.» Tiltakshaver gir dermed selv klart uttrykk for at det forelå alternativer til Holmaneset som var relevante og realistiske.

Dette underbygges også av at Holmaneset heller ikke var kandidat i det innledende arealsøket i 2021, men ble spilt inn av Bremanger kommune i forbindelse med at Fortescue tok initiativ til dialog for å drøfte muligheter for etablering i Ålfoten, se Fortescues notat side 2.

Likevel ble ikke noen av de alternative lokaliseringene konsekvensutredet. Det skal heller ikke ha blitt drøftet i forbindelse med vedtak av planprogrammet i 2023 eller senere i planprosessen, og dette notatet ble først utarbeidet høsten 2024 i *etterkant* av at konsekvensutredningen og høringen for å imøtekomme kritiske merknader til de manglende alternativvurderingene. Dette har ikke vært kjent informasjon underveis i prosessen, og notatet fremstår som en etterfølgende bortforklaring på hvorfor ingen av de andre alternativene ble utredet på tilsvarende måte som Holmaneset. Notatet kan heller ikke erstatte en fullverdig konsekvensutredning av de aktuelle alternativene som Holmaneset skulle vært sammenliknet med.

Utredning av alternativer som en del av konsekvensutredningen er helt sentralt for å gi kommunestyret et tilstrekkelig opplyst beslutningsgrunnlag. Viktigheten av alternativer er også understreket i rettskildene: I lovens forarbeider fremgår det at «*et viktig element i arbeidet med konsekvensutredningen vil være å vurdere relevante og realistiske alternativer*», se Ot. prp. nr. 32 (2007-2008) s. 186. I NOU 2003: 14 s. 254-255 påpekes at konsekvensutredningen skal gi en beskrivelse og vurdering av aktuelle alternativer, og at uttrykket "aktuelle alternativer" ikke må forstås for snevert.

Krav til utredning av alternativer følger også av EUs prosjektdirektiv (EIA Directive 2011/92/ Directive 2014/52/EU), som er inntatt i norsk rett gjennom EØS-avtalen og gjelder for reguleringsplaner. Det følger av art. 5.1 at utredningen skal inneholde «*a description of the reasonable alternatives studied by the developer, which are relevant to the project and its specific characteristics*».

I EU-kommisjonens veileder «*Guidance on the preparation of the Environmental Impact Assessment Report*» (2017) er vurderingen av alternativer er omtalt som «mandatory» i kapittel 5.1 side 51 flg. På side 25 står det:

«The assessment of reasonable Alternatives is broadened: Alternatives studied by the Developer e.g. Alternatives to Project design, technologies, location, size, and scale, must be described in the EIA Report and an indication of the main reasons for the option chosen must be given».

I rettslitteraturen påpekes at vurderinger av alternative løsninger er grunnleggende i en konsekvensutredning som skal tjene sitt formål, og et av de viktigste midler til å sikre miljøforsvarlige løsninger, se Backer/Bugge, «Forsømt konsekvensutredning av alternativer», Lov og Rett 2010 s 115-127 og Eskeland Schütz 2007 s. 362 og Inge Lorange Backer, «Konsekvensutredninger etter norsk rett», inntatt i Basse (red.) 1995 s. 145-97 (170-72).

Innjord m.fl. omtaler kravet til alternativvurderinger i «Plan- og bygningsloven med kommentarer [Bind I og II] [2020]» s. 99-100 slik:

«Et sentralt siktemål med regelverket om konsekvensutredninger er å få klarlagt relevante og realistiske alternativer, jf. konsekvensutredningsforskriften § 14 første ledd bokstav c (krav til planprogram) og § 19 andre ledd (krav til innholdet i konsekvensutredningen). Kan de planlagte tiltakene realiseres på flere måter, vil en utredning av ulike alternativer legge til rette for at planmyndigheten kan foreta en sammenlignende vurdering og velge den løsningen som samlet sett fremstår som den beste ut fra hensynet til miljø og samfunn. Utredning av alternativer vil på denne måten kunne bidra til å hindre unødig miljøforringelse av ellers samfunnsnyttige tiltak, jf. Inge Lorange Backer: Innføring i naturressurs- og miljørett, 5. utg. (2012) s. 72-74. (...)

Det første som her understrekes, er at de alternativene som utredes, må være realistiske og relevante sett i sammenheng med den aktuelle planoppgave og plansituasjon. I dette ligger at det ikke skal være nødvendig å utrede alternativer som ikke er aktuelle fordi de uansett ikke kan gjennomføres. Som fremholdt i NOU 2003: 14 s. 255 må imidlertid ikke uttrykket «aktuelle alternativer» forstås for snevert. Om et alternativ er realistisk eller ikke, vil ofte først kunne avklares gjennom nærmere utredning. Det må derfor være tilstrekkelig for å kreve slik utredning at det foreligger alternativer som ved nærmere undersøkelser vil kunne vise seg å være aktuelle.»

Sivilombudet har i to viktige uttalelser kritisert manglende utredning av alternative plasseringer av industri- og næringsområder: Sivilombudets uttalelse [2011/709](#) gjaldt plikten til å vurdere alternative lokaliseringer ved utarbeidelse av reguleringsplan for et industriområde i Askøy kommune. Av planprogrammet til konsekvensutredningen fremgikk det i generelle vendinger at 12 ulike alternative plasseringer var vurdert, men uten noen nærmere beskrivelse. Sivilombudet mente at de ulike alternative lokaliseringene og vurderingene av dem skulle vært fremlagt for kommunestyret, og kom til at saken ikke var tilstrekkelig opplyst da kommunestyret traff reguleringsvedtaket.

En nyere og svært grundig uttalelse fra Sivilombudet gjaldt manglende utredning av alternativer i reguleringsplan for sjørettet næringsvirksomhet på Toftøya i Brønnøy kommune, se sak [2022/1343](#). Planen ble utarbeidet delvis parallelt med ny kommuneplan. Begge planene ble konsekvensutredet, men uten at utredning av alternative lokaliteter inngikk. Ombudet kom til at det var tvil om undersøkelsene av om det fantes «relevante og realistiske alternativer» til plasseringen av næringsområdet var omfattende nok til å tilfredsstille kravene i KU-forskriften § 19 siste ledd. Ombudet mente videre at det ikke var gitt en tilstrekkelig begrunnelse for hvorfor plasseringen på Toftøya ble ansett som det eneste relevante og realistiske alternativ.

Utvelgelse av hvilke alternativer som skal utredes nærmere i konsekvensutredningen beror til en viss grad på et skjønn, men kommunen må synliggjøre at det er gjort en forsvarlig vurdering av om det finnes relevante og realistiske alternativer som skal utredes nærmere. Det må derfor gis en begrunnelse for de valgene som er tatt, samt dokumentasjon for alternativene som er forkastet. Hvor omfattende vurderinger og utredninger som kreves, må ses i lys av hvor omfattende og komplisert planen er, og hvor store konsekvenser den kan medføre, jf. Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) og spesialmerknader til § 4-1.

Kommer planmyndigheten fram til at alternativer ikke skal utredes, må dette også begrunnes. Er alternativer vurdert tidligere i prosessen, bør dette også beskrives, se Miljødirektoratets veileder M-1941 til plan- og utredningsprogram. Vi kan ikke se at det i denne saken er begrunnet verken i planprogrammet eller planbeskrivelsen hvorfor alternativer til Holmaneset ikke er utredet.

Manglende vurdering av alternative lokaliseringer er en saksbehandlingsfeil hvor det etter forvaltningspraksis er vanlig at planvedtaket oppheves, eksempelvis:

- Statsforvalteren i Oslo og Viken opphevet 24.03.2022 Oslo kommunes vedtak i sak 2021/16564 om regulering av Brynsbakken til utvidelse av jernbanen fordi det ikke var foretatt en tilstrekkelig utredning og vurdering av relevante og realistiske alternativer til Bane Nors ønskede løsning.
- Statsforvalteren i Troms og Finnmark opphevet 24.10.2023 Kåfjord kommunes vedtak i sak 2023/5768 om detaljreguleringsplan for et steinbrudd Kåfjord fordi kravene til alternativvurderinger i konsekvensutredningen ikke var oppfylt.
- Statsforvalteren i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus opphevet 1. oktober 2025 Fredrikstad kommunes vedtak i sak [2024/47664](#) om reguleringsplan for Viken Park på grunn av manglende begrunnelse for hvorfor alternative lokaliseringer ikke var utredet.
- Statsforvalteren i Vestfold og Telemark opphevet 21. januar 2026 Kragerø kommunes vedtak i sak 2025/8928 om hytteutbygging på Litangen på grunn av flere feil og mangler, herunder manglende beskrivelse av nullalternativet og manglende redegjørelse for vurderingen av om det finnes relevante og realistiske alternativer.

I denne saken er Holmaneset eneste lokalisering som er konsekvensutredet, til tross for at det finnes relevante og realistiske alternativer som oppfylte deres krav og kunne vært utredet, slik det også fremgår av Fortescues eget notat. Naturvernforbundet har forståelse for at tiltakshaveren ønsker seg den lokaliteten som er mest optimal for vedkommende næringsvirksomhet, og ikke har incentiver til å utrede også andre alternativer som er mindre optimale for deres egne interesser, men kan være bedre for naturmiljøet, friluftslivet og andre samfunnsinteresser. Tiltakshaver kan

derfor ikke legge alle premissene for denne vurderingen, og det ligger til planmyndigheten å påse at også andre alternativer blir tilfredsstillende utredet i konsekvensutredningen slik at kommunestyret har et sammenlikningsgrunnlag og kan finne den lokaliteten som er best for samfunnet som helhet. I noen tilfeller vil det innebære lokaliseringer som ikke er den aller beste for tiltakshaveren, men hvor andre samfunnsinteresser som for eksempel naturmiljø blir bedre ivarettatt. På Holmaneset hvor det er uomtvistet at tungtveiende naturinteresser taler imot utbygging, er det særskilt viktig å få konsekvensutredet alternativer for å se om det finnes andre lokaliseringer med mindre miljøkonsekvenser.

Det er Naturvernforbundets syn at det forelå flere relevante og realistiske alternativer til Holmaneset som ikke blitt konsekvensutredet, og at dette er en vesentlig saksbehandlingsfeil.

1.2 Feil nullalternativ lagt til grunn som referansetilstand

Konsekvensutredningen skal inneholde en beskrivelse av den nåværende miljøtilstanden, og en oversikt over hvordan miljøet antas å utvikle seg hvis planen eller tiltaket ikke gjennomføres (nullalternativet), jf. KU-forskriften § 20. Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD) ga 20. mai 2025 en [tolkningsuttalelse](#) som omhandler hva som er rett nullalternativ. Fra KDDs uttalelse hitsettes:

«På bakgrunn av rettskildebildet gjengitt over finner departementet at beskrivelsen av nullalternativet etter § 20 skal omfatte hvordan den faktiske miljøtilstanden antas å utvikle seg dersom den nye planen ikke gjennomføres. Der det er relevant bør beskrivelsen i tillegg omfatte antatt utvikling dersom området utvikles i tråd med gjeldende plan. Departementet mener det i slike tilfeller må vurderes konkret om den gjeldende planen er et realistisk alternativ. I den konkrete vurderingen av om gjeldende plan gir uttrykk for en realistisk arealbruk, vil det være sentralt om det etter planens vedtakelse har kommet nye, relevante styringsdokumenter eller ny, relevant kunnskap. Planens alder vil også inngå som et relevant moment i denne vurderingen.

Når det er sagt, erfarer departementet at det ofte legges uforholdsmessig mye vekt på gjeldende plangrunnlag ved fremstillingen av konsekvens av nye planforslag. Departementet vil understreke at beskrivelsen av antatt utvikling hvis planen eller tiltaket ikke gjennomføres (nullalternativet), kun skal være en referanseramme for vurderingen av planforslaget. Konsekvensutredningen skal alltid gi en beskrivelse av den nåværende miljøtilstanden etter § 20. Den skal også vise planforslagets konsekvenser opp mot de verdiene som blir berørt, jf. § 21.»

KDD klargjør i sin uttalelse at nullalternativet ikke inkluderer kommuneplanens arealdel eller områdeplaner.

I planbeskrivelsen for Holmaneset side 75 fremgår det at nullalternativet er en eldre reguleringsplan fra 2010:

Konsekvensen av å gjennomføre planen kommer frem ved at virkningene er sammenliknet med virkningene av et referansealternativ («nullalternativet»). Referansealternativet er en fremtidig tenkt situasjon der området er utbygd i samsvar med gjeldende reguleringsplan for Holmaneset industriområde fra 2010 (planID 201001).

Nullalternativet i planforslaget er derfor ikke beskrevet i tråd med KU-forskriften § 20, da det ikke er sannsynlig at gjennomføring av reguleringsplanen fra 2010 er den alternative bruken av området dersom det ikke bygges ammoniakfabrikk. Mest sannsynlig blir ikke området utbygd dersom ikke ammoniakfabrikken realiseres, og det er derfor nåværende naturtilstand som her er nullalternativet som konsekvensene skal vurderes opp mot. Det påpekes også av Statsforvalteren i vedtaket 7. oktober 2025 at det valgte nullalternativet her ikke er treffende:

I denne saka er nullalternativet for planområdet i planprosessen basert på detaljreguleringsplanen Holmaneset industriområde frå 2010. (...)

Vi har tidlegare peika på at eit realistisk utfall av ei konsekvensutgreiing er avhengig av eit realistisk val av nullalternativ. Vi meiner at reguleringsplanen frå 2010 som nullalternativ er lite treffande. Dette er dels avhjelpet med at seks av dei ti temaa som er utgreidde (ikkje klima), er vurderte opp mot dagens miljøtilstand (vedlegg 4b), som etter vår vurdering er i tråd med føresegna. Vi viser til tolkingsfråsegn frå departementet, som peikar på at den naturlege språklege forståinga av nullalternativet er at det er «dagens faktiske og fysiske situasjon på stedet» som skal leggjast til grunn. Gjeldande plangrunn fastset framtidig bruk, og skildrar ikkje den faktiske tilstanden. Der det er relevant, bør skildringa likevel også omfatte antatt utvikling dersom området vert utvikla i tråd med gjeldande plan. Det må i eit slikt tilfelle vurderast konkret om den gjeldande planen er eit realistisk alternativ, mellom anna med omsyn til alderen på planen, nye relevante styringsdokument eller kunnskap.

(...) Vi ser også at kommunen i planvedtaket viser til at det gjennom planprosessen er kome fram ny kunnskap, som har gjort at kommunen no vurderer det som at den mest sannsynlege utviklinga av området (anna enn denne planen) vil vere at det vert liggande som i dag (utan inngrep), slik at ein bør vurdere konsekvensane opp mot dagens situasjon. Kommunen har difor lagt inn ein tabell som viser konsekvensane opp mot dagens situasjon. Konklusjonen er at reguleringsplanen vil få svært store negative konsekvensar for naturmangfald på land og noko negative konsekvensar for naturmangfald i sjø.

Selv om det er blitt lagt til en tabell som vedlegg i konsekvensutredningen som viser at konsekvensene av planen blir vesentlig verre når de måles opp mot dagens situasjon i stedet for mot nullalternativet, kan ikke dette reparere at kunnskapsinnhenting og konsekvensutredningen som sådan er basert på feil referansealternativ.

2. Ikke tilstrekkelig kartlegging og vurdering av påvirkning av naturmangfoldet

På side 8 i saksfremlegget til kommunestyret står det:

«Tiltaka planen opnar for vil auke den samla belastninga artar, økosystem, naturtypar og landskapet lokalt vil bli utsett for, og kan påverke eit funksjonsområde for ei hakkespett, tretåspett (nær truga iflg. Norsk rødliste) i strid med forvaltningsmåla i naturmangfaldlova §§ 4 og 5.»

På side 12 i saksfremlegget:

«Sjølv om tiltaket har negative verknader for naturmangfoldet, er det ikkje truga eller utvalde naturtypar som går tapt eller får vesentleg auka belastning, og tiltaka vil ikkje råke truga artar i den grad at forvaltningsmåla i naturmangfaldlova §§ 4 og 5 ikkje vert nådd.»

Forvaltningsmålene for naturtyper og arter i naturmangfoldloven § 4 og § 5 sier at mangfoldet av naturtyper ivaretas og at artene og deres genetiske mangfold skal ivaretas på lang sikt i levedyktige bestander i sine naturlige utbredelsesområder. Det understrekes at disse lovfestede forvaltningsmålene gjelder for alle naturtyper og arter (unntatt fremmede organismer), uavhengig av om de har status som truet på rødlista. Forvaltningsmålet skal nettopp forhindre at flere naturtyper og arter kommer på rødlista, da dette er et uttrykk for en forvaltning i strid med forvaltningsmålene.

Tretåspett, som kommunen også påpeker har et funksjonsområde som kan bli negativt påvirket av en utbygging på Holmaneset, er et eksempel på art med slik negativ bestandsutvikling. Tretåspett hadde status som livskraftig frem til 2021, men kom på Rødlista som nær truet i 2021, se [rødlistervurdering hos Artsdatabanken](#). På Vestlandet er det kun dokumentert et fåtall hekkefunn i Sogn og Fjordane og Møre og Romsdal i furu-dominert skog, slik som på Holmaneset. Nedbygging av artens funksjonsområder, slik som på Holmaneset, er nettopp det som medfører at artens bestand fortsetter å synke i antall, og står i fare for å få redusert sin rødlisterstatus ytterligere til truet i den kommende oppdateringen av rødlista i 2027. Slike endringer i arealbruk er ifølge Miljødirektoratet den klart største trusselen mot arter i Norge.¹

¹ [Truede arter og naturtyper - miljodirektoratet.no](#)

Naturvernforbundet mener derfor kommunen ved vedtak av planen for Holmaneset ikke etterlever forvaltningsmålene i naturmangfoldloven §§ 4 og 5.

2.1 Særskilt om flaggermus

Naturvernforbundet påpeker at det også er feil når kommunen legger til grunn at det ikke er truede arter i planområdet som vil påvirkes i strid med forvaltningsmålet.

I konsekvensutredningen side 75 står det at det er observert nordflaggermus (*Eptesicus nilssonii*) i Hessvika. Nordflaggermusen er rødlistet med status som sårbar (VU) på Norsk rødliste for arter. Det antas at det også er andre rødlistede flaggermusarter i området:

«Det er imidlertid sannsynlig at også andre arter, hvorav seks er rødlistet, bruker området rundt Nordgulen. Norske flaggermus kan også bruke små områder som fjellsprekker og hulrom i trær for å oppdra ungene sine; begge disse funksjonene er til stede i undersøkelsesområdet, og dets verdi som hekkeområde for flaggermus kan ikke helt overses.»

Det må derfor legges til grunn at det er tilhold av flere rødlistede flaggermusarter på Holmaneset, og hensynet til disse må tillegges mer vekt enn at de «*ikke helt [kan] overses*». Naturvernforbundet kan ikke se at kommunen i behandling av planen overhodet har gjort noen vurdering av truede flaggermus i området, men snarere lagt til grunn at det ikke finnes rødlistearter her.

Som påpekt i Naturvernforbundets klage over forrige planvedtak, har flaggermus et særskilt vern gjennom Bonnkonvensjonen og avtalen for vern av europeiske bestander av flaggermus (Eurobats). Mange europeiske flaggermusarter er i tilbakegang, og Eurobats skal sikre at landene ikke tillater vesentlig skade eller forstyrrelser i perioder med forplantering, forflytning eller i deres yngle- og hvileplasser. Eurobats-avtalen omfatter også beskyttelse av områder hvor flaggermus jakter og andre områder av større betydning. Disse forpliktelsene innebærer fredning og beskyttelse av alle flaggermusarter i Norge.

Det er et generelt lavt kunnskapsnivå om flaggermus i Norge, og det svake datagrunnlaget knyttet til deres funksjonsområder sammenholdt med forpliktelsene i Eurobat-avtalen tilsier grundigere undersøkelser av flaggermusarter i området før utbygging besluttet, og en tydelig føre-var tilnærming mot utbygging i områder hvor kunnskapsgrunnlaget er mangelfullt.

I Sivilombudets uttalelse i sak [2024/1708](#) om reguleringsplan for hytteutbygging i Sørskogen i Larvik kommune, var det mangelfulle kunnskapsgrunnlaget om flaggermus et tema. Sivilombudet skriver i punkt 2.3:

Statsforvalteren har referert til det som fremgår om kunnskapsgrunnlaget om flaggermus i den forberedende klagebehandlingen fra kommunen, hvor kommunen konkluderte med at As rapport utgjør et tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag når det gjelder flaggermus. Statsforvalteren er ikke tydelige i sin vurdering av kunnskapsgrunnlaget om flaggermus, men det fremgår forutsetningsvis at de har vurdert det som tilstrekkelig. Det er konkludert med at «planforslaget er utarbeidet i henhold til de formelle krav til saksbehandling».

As rapport redegjør grundig for flaggermusaktiviteten i området ut fra de undersøkelsene som ble gjennomført. Som det er beskrevet over, står det i rapporten at registreringene i den ene delen av planområdet kan være feil, at feltarbeidet var begrenset og at det var behov for ytterligere undersøkelser for å få et mer fullstendig kunnskapsgrunnlag om flaggermusenes aktivitet i området.

Det fremgår av rapporten at tap av enkeltkolonier kan ha stor betydning for forekomsten av en art innenfor et større geografisk område, se rapporten s. 6. Utover disse generelle betraktningene, er det ikke nærmere beskrevet hvilken effekt hytteutbyggingen vil kunne få for flaggermusartene, verken lokalt eller i et større perspektiv, jf. naturmangfoldloven §§ 8 og 10.

Kommunen har i innstillingen til kommunestyret lagt til grunn at alle flaggermusarter er vernet og at Norge er internasjonalt forpliktet gjennom Eurobats-avtalen til å beskytte flaggermusene, både direkte og indirekte, herunder ved å beskytte deres viktige leveområder. Ombudet kan imidlertid ikke se at kommunen har vurdert utbyggingens effekt på flaggermusartene, slik § 8 forutsetter, verken i innstillingen eller i kommunestyrets vedtak.

På bakgrunn av at flaggermusartene i området er opplyst å være fredet, at flere er oppført på listen over truede arter og at Norge er internasjonalt forpliktet til å ivareta disse artene, mener ombudet det er tvil om kunnskapsgrunnlaget om effektene av utbyggingen for flaggermusartene er tilstrekkelig etter naturmangfoldloven § 8. Dette bidrar etter ombudets oppfatning til å skape vesentlig tvil ved om Statsforvalteren har foretatt en tilstrekkelig overprøving av om kommunens vedtak oppfyller kravene til saksbehandling etter naturmangfoldloven § 7, jf. §§ 8-12.

Kommunen har ikke vurdert og hensyntatt at Holmaneset er en sannsynlig biotop for flere rødlistede flaggermusarter, og planvedtaket er således i strid med forvaltningsmålet for arter i naturmangfoldloven § 5 og Norges forpliktelser etter Eurobats-avtalen.

2.2 Vurderinger av påvirkning av verneverdiene i reservatet

Tennøyane naturreservat ligger om lag en kilometer fra planområdet. Statsforvalteren i Vestland påpekte i sitt vedtak av 7. oktober 2025:

I overkant av 1 km frå Holmaneset ligg fuglereservatet (naturreservat) Tennøyane. Det følgjer av naturmangfaldlova § 49 at dersom ei verksemd (som krev løyve etter anna lov) kan verke inn på verneverdiane i eit verneområde, skal omsynet til desse verneverdiane vektleggjast i avgjerda av om løyve skal gis. Føreseigna inneber at verneverdiane er eit pliktig omsyn og dette skjerpar vurderingane av naturmangfaldsprinsippa i denne saka, inkludert kravet til kunnskapsgrunnlag etter § 8.

Statsforvalteren i Vestland skriver også i vedtaket av 7. oktober 2025:

Kunnskapsgrunnlaget er i planomtalen og av kommunen vurdert som tilstrekkeleg, men noko mangelfullt knytt til påverknaden på Tennøyane naturreservat.

I saksfremlegget for kommunestyret 18. desember 2025 er påvirkningene av Tennøyane naturreservat omtalt i ett avsnitt:

Tiltaka vil elles kunne påverke omgjevnadane rundt gjennom utslepp til sjø (partiklar i anleggsfasen, varmtvatn i driftsfasen), støy, lysureining, visuell påverknad og auka ferdsel. Tennøyane naturreservat, som er ein viktig hekkelokalitet for sjøfugl, ligg vèl 1 km sør for tiltaksområdet. I konsekvensutgreiinga er påverknaden av tiltaket på Tennøyane naturreservat, ut frå usikkerheita knytt til påverknadsgraden og «føre-var-prinsippet», sett til «noe forringet», på grunn av mulig forstyrning for fauna på grunn av auka båttrafikk. Verneforskrifta for naturreservatet set ikkje restriksjonar for allmenn ferdsel i oppmerka skipslei og naudsynt ferdsel med båt i samband med yrkesfiske eller tiltak utanfor reservatet, men gjev ferdselsforbod på land og 50 m ut frå land i perioden 1.april til 31.juli, jf. Forskrift om vern av Tennøyane naturreservat, Bremanger kommune, Sogn og Fjordane - Lovdata. Data frå skipstrafikken (AIS) viser at det i 2022 var 1700 skip som passerte Holmaneset, og at 200-250 av desse hadde lengde på 100 m eller større. Jf. Vedlegg 08 Navigasjonsnotat_skipstrafikk_20240814. Reservatet er såleis påverka av skipstrafikken frå før, utan at det er trekt fram som ein trugsel mot lokaliteten, jf. naturbase faktaark <https://faktaark.naturbase.no/?id=VV00001338>. Av faktaarket går det fram at Tennøyane framleis er i bra tilstand når det gjeld vegetasjonen, men på delar av øyane begynner røsslyngen å bli grovvaksen og lite eigna for sjøfugl. Det går også fram at lokaliteten i tidlegare år (rundt 1996) har blitt påverka av ilandstigningar i hekketida. Det er såleis fleire faktorar som påverkar verneverdiane. Reservatet inngår i Fylkesmannen og SNO sitt overvåkingsprogram (hekkfugltelling), og det vil såleis vere mulig å fylgje med på verknadar knytt til auka skipstrafikk. I naturmangfaldlova §49 går det fram at omsynet til verneverdiane skal tilleggast vekt ved avgjerd og ved fastsetting av vilkår, dersom tiltaket kan innverke på verneverdiane i eit verneområde. Naturreservatet vil ikkje fysisk bli påverka av tiltaka i planen, men det vil bli noko auke i båttrafikken forbi reservatet. Innverknaden på verneverdiane vil vere minimal, og

det er lite sannsynleg at verneverdiane i Tennøyane naturreservat vil gå tapt som følgje av tiltaka planen opnar for.

Vi kan ikke se at de mangler ved kunnskapsgrunnlaget knyttet til påvirkningene for Tennøyane naturreservat som statsforvalteren påpekte i vedtaket av 7. oktober, er reparert ved ett avsnittet i saksfremlegget med en summarisk oppsummering av det som allerede fremgikk av saken. Det bemerkes at nærhet til fuglereservatet skjerper kravene til kunnskapsgrunnlaget etter § 8.

Naturvernforbundet anfører at konsekvensene for naturreservatet på Tennøyane, et viktig fuglefredningsområde som inngår i nasjonal verneplan for sjøfugl, ikke er tilstrekkelig utredet eller hensyntatt. Det er planlagt å fylle ut i sjøareal, fjerne skog og myrområder på Holmaneset og etablere fabrikk med tilhørende forurensning av lys, lyd, prosessutslipp, utslipp av varmt kjølevann og risiko for ulykker og utilsiktede utslipp kun én kilometer fra fuglereservatet. I tillegg til at fuglebestandene kan bli forstyrret mens de er innenfor reservatet, må det også antas at en del av fuglene benytter omkringliggende sjøarealer og Holmaneset til for eksempel næringssøk, og således får ødelagt viktige områder slik at verneverdiene (fuglebestandene) forringes i større grad enn det som legges til grunn i vedtaket.

3. Feil og mangler i klimaregnskapet knyttet til myr og avskoging

Det følger av konsekvensutredningsforskriften § 21 at klimagassutslippene som tiltaket medfører skal identifiseres og beskrives. I dette ligger at utslippene må kvantifiseres for å kunne beregne tiltakets klimaeffekt. Klimagassutslippene som frigjøres ved inngrep i myr og skog må identifiseres, beskrives og i konsekvensutredningen.

Skog og myr er både karbonfanger og karbonlager, og inngrep i naturtypene påvirker derfor klimaregnskapet på to måter: Først ved at karbon som er lagret frigjøres ved hogst av skogen, og når skogbunn og myr graves opp. Derneft går den fremtidige effekten av myr og skog som karbonfangere tapt når skogsarealet hogges og endres til industriområde, slik at skogen ikke gror til igjen og binder nytt karbon fremover i tid.

På Holmaneset vil skogen hogges, området planeres ut til industri og et myrområde på 16,5 dekar går tapt. Statsforvalteren påpekte i sine [merknader til planen den 7. november 2024](#) at klimaregnskapet som er lagt til grunn av utbygger er feil:

Utbygginga vil føre til betydelege utslepp av klimagassar, ettersom mye av planområdet består av særleg karbonrike areal (myr og skog på land, tareskog i sjøen). Den geotekniske rapporten viser ei myr sentralt på Holmaneset, med eit areal på om lag 16,5 dekar. Det er gjort seks djupnemålingar i myra, som viser djup til fast fjell på (frå nord til sør) 6 m, 2,7 m, 12 m, 6 m, 12,4 m og 2,8 m. For den djupaste delen av myra blir det vurdert at det er «humusholdig materiale til ca. 3-4 m dybde etterfulgt av et lag siltig leire over antatt morene til berg». Dersom gjennomsnittleg torvdjup setjast til 3,5 m betyr dette at myra inneheld 57 750 m³ torv, noko som kan bety utslepp på eit titals tusen tonn CO₂-ekvivalentar når torva blir grave opp og erstatta med stein som fyllmasse (KUen gir ikkje grunnlag for nøyaktig utrekning av klimagassutslepp frå myrmassane, men det finst meir eller mindre relevante tal frå liknande tiltak).

I den oppsummerande KUen er myra omtalt som eit område med «organisk jord» med areal 7 dekar. Det er med andre ord lagt fram ulike arealopplysningar om same område, sjølv om KUen viser til den geotekniske rapporten som kjelde. Utrekningane av klimagassutslepp i KUen er gjort med grunnlag i eit lite relevant nullalternativ, og vedlegget til KUen som bruker dagens miljøtilstand som nullalternativ omtalar ikkje klimautslepp.

I [notat datert 27. november 2024](#) fra konsulentene i Henning Larsen kommenteres statsforvalters merknader til klimaregnskapet på side 12 flg. På side 14 står det:

Dagens miljøtilstand inkluderer utslipp fra arealbruksendringer på regulert område, som i klimagassberegningene er antatt primært å være Holmaneset. På s. 246 i konsekvensutredningsrapporten står det følgende: I uforstyrret tilstand kan Holmaneset gi et

karbonopptak tilsvarende 2.740 tonn CO₂e (36,5 tonn CO₂e per år). Karbonet som er lagret i skogen på disse områdene tilsvarer 12.350 tonn CO₂e. Den totale effekten av å ikke ta opp karbon på over 75 år og utslipp fra arealbruksendring blir dermed 15.080 tonn CO₂e for Holmaneset. Om en ønsker å se den totale klimagasspåvirkningen sammenlignet med dagens miljøtilstand er det bare å legge til 15.080 tonn CO₂e for Holmaneset i raden Arealbruksendringer» for begge alternativ i Tabell 6-56 i konsekvensutredningen.

Forklaringen fra Henning Larsen synes å bekrefte at klimaregnskapet for utbygging på Holmaneset mangler følgende vesentlige faktorer:

- Utslipp knyttet til utgraving av myra er ikke kvantifisert, selv om dette kan utgjøre flere titalls tusen tonn CO₂-ekvivalenter. Det verserer også høyst ulike tall på myrområdets størrelse og dybde, som også vil ha stor betydning for størrelsen på utslippet som frigjøres ved utbygging.
- I skog er store deler av karbonlageret bundet i skogbunnen, slik at graving og planering av området også vil frigjøre store mengder karbonutslipp fra skogbunnen i tillegg til trærne som hugges.

Klimagevinsten for tiltaket er derfor overestimert i klimaregnskapet når store utslipp er utelatt.

Da kommunestyret vedtok reguleringsplanen ble klimagevinsten trukket frem som et vesentlig argument for å tillate reguleringsplanen på tross av store, negative konsekvenser for naturmangfoldet:

Bremanger kommune er avhengig av tilflytting og attraktive arbeidsplasser for å skape vekst og utvikling, og for å kunne opprettholde tenestenivå og -struktur i framtida. Etablering av ammoniakkproduksjon på Holmaneset vil gi ei lokal utnyttning av kommunen sitt fortrinn som kraftprodusent, og vere med å bidra til å støtte behovet for nye energibærarar, spesielt til transportsektoren og skipstrafikken. Gjennom produksjon av grøn ammoniakk vil vi få utnytta kommunen sine fordelar med god tilgang på fornybar energi og i tillegg til lokal næringsutvikling og arbeidsplassar, vil tiltaket bidra til redusert karbonavtrykk frå ammoniakkproduksjon og på sikt reduserte klimagassutslepp frå skipsfart. Dette vil igjen vere viktig for vidare CO₂-reduksjon i Noreg sin klimarekneskap. Omsyna for å realisere planen er etter dette vurdert å vege tyngre enn omsyna til naturmangfoldet, og det blir difor tilrådd å godkjenne områdereguleringsplanen.

Klimagevinsten ved utbygging av anlegget er ifølge kommunens begrunnelse et helt sentralt hensyn som er tillagt stor vekt i interesseavveilingen. Når klimagevinsten er overestimert forrykkes balansen mellom de hensynene kommunestyret har avveid mot hverandre: Store, uopprettelige skader på viktige naturmangfold på og rundt Holmaneset mot en antatt klimagevinst. Når klimagevinsten er feilberegnet på grunn av utelatte utslipp, er dette en saksbehandlingsfeil som kan ha innvirket på utfallet av interesseavveilingen og således vedtakets innhold.

4. Nordgulen og manglende vurderinger av vannforskriftens krav

Konsekvensutredningen er mangelfull når det kommer til utredning av planens konsekvenser for vannmiljøet i vannforekomsten Nordgulen. Dette er ikke konsekvensutredet slik KU-forskriften § 21 forutsetter. Kravene til innholdet i konsekvensutredninger om vannmiljø er nærmere utdypet i M-1941, hvor det av punkt 2 fremgår at en utredning av vannmiljø inkluderer både:

- utredning av naturmangfold i vann i henhold til naturmangfoldloven, og
- utredning av økologisk og kjemisk tilstand på vannforekomster, i henhold til vannforskriften.

I planens influensområde er vannforekomsten Nordgulen, en kystvannsforekomst med moderat økologisk tilstand og dårlig kjemisk tilstand, se [Vann-Nett](#). Miljømålet for Nordgulen er god tilstand i 2033. Oppfyllelse av miljømålet de nærmeste syv årene krever derfor at eksisterende påvirkninger

reduseres dramatisk i nær fremtid, og at det ikke planlegges eller tillates nye inngrep eller utslipp i vannforekomsten som trekker i motsatt retning og vanskeliggjør oppnåelse av miljømålet.

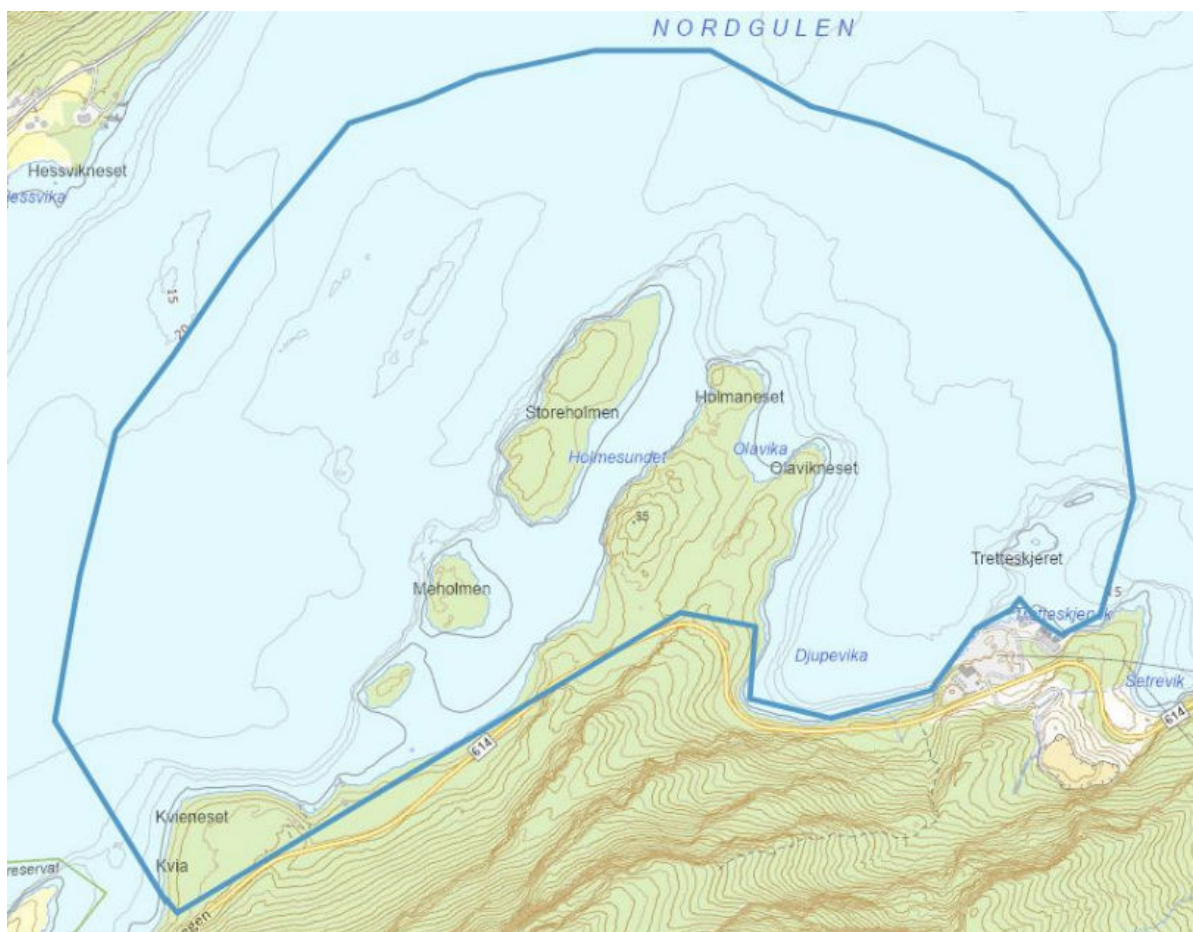
Konsekvensutredningen beskriver også denne utfordringen (side 131):

Den generelle økologiske tilstanden til Nordgulen vurderes som "Moderat", og den kjemiske tilstanden er "Dårlig". Derfor er vannforekomsten spesielt sårbar for ytterligere forstyrrelser som kan hindre vannforekomsten i å oppnå "god" økologisk og kjemisk tilstand i fremtiden. Dette betyr at eventuelle utslipp og andre påvirkninger ikke skal føre til forringelse av vannforekomsten for at myndighetene skal kunne godkjenne dette i henhold til vanndirektivet. Det vil derfor være viktig med avbøtende tiltak, for eksempel filtrering/rensing av utslipp.

Det er likevel ikke foretatt noen konsekvensutredning av planens mulige påvirkninger av Nordgulen, slik KU-forskriften § 21 forutsetter. Det fremstår uklart hvorfor dette ikke er utredet i henhold til vannforskriften når den berørte vannforekomsten samtidig er omtalt som «spesielt sårbar for ytterligere forstyrrelser». I konsekvensutredningens punkt 6.5.1 er det imidlertid uttalt følgende:

Det er ingen registrerte overflatevannforekomster innenfor influensområdet. Siden det ikke finnes troverdige grunner til at prosjektet vil påvirke den kjemiske og økologiske tilstanden til overflatevannforekomster i området, vil ikke overflatevann behandles videre i denne konsekvensutredningen.

Dette kan tyde på begrenset kunnskap om vannforskriften, som i § 3 bokstav b definerer overflatevann som «kystvann, brakkvann og ferskvann, unntatt grunnvann». Nordgulen, som er en kystvannforekomst som delvis ligger innenfor influensområdet slik dette er avmerket i konsekvensutredningen side 92, er derfor en overflatevannforekomst innenfor influensområdet som skulle vært konsekvensutredet i henhold til vannforskriften:



Det vises til at Statsforvalteren i Vestfold og Telemark nylig opphevet Kragerø kommune vedtak om hyttebygging på Litangen på grunn av flere feil og mangler, herunder manglende konsekvensutredning av hytteområdets mulige påvirkning av vannmiljøet i Kilsfjorden. Det er gitt en god redegjørelse for kravene til utredning av økologisk og kjemisk tilstand i vannforekomster i henhold til vannforskriften og M-1941 i dette vedtaket av 21. januar 2026 (sak 2025/8928).

Naturvernforbundet kan ikke se at krav om konsekvensutredning av mulig påvirkning av vannforekomsten Nordgulen etter vannforskriften stiller seg annerledes enn for Kilsfjorden, med de mulige påvirkninger ammoniakkfabrikken på Holmaneset påfører vannforekomsten med nye belastninger i form av fyllinger, utslipp av kjølevann, økt skipstrafikk og risiko for ulykker og utslippsuhell.

5. Feilene kan ha innvirket på vedtakets innhold, jf. fvl. § 41

Saksbehandlingsfeilene kan både hver for seg og samlet ha virket inn på reguleringsplanvedtakets innhold, og leder således til ugyldighet, jf. den alminnelige ugyldighetsregelen i forvaltningsloven § 41.

Det er ikke et krav om sannsynlighetsovervekt for at feilene har fått betydning, det er tilstrekkelig med en ikke helt fjerntliggende mulighet. Ved manglende eller mangelfull utredning av planens konsekvenser er en type saksbehandlingsfeil hvor veien til ugyldighet ofte vil være kort, jf. Høyesteretts dom i Rt. 2009 s. 661 avsnitt 71 og 72.

Det er her ingen fjerntliggende mulighet at en fullstendig utredning av blant annet alternative lokaliseringer, klimagassutslipp, naturmangfold og vannmiljø kunne ledet til et annet vedtak. Vedtaket om reguleringsplanen må på denne bakgrunn oppheves som ugyldig.

Vennlig hilsen

Dæhlin Sand Advokatfirma AS



Tine Larsen
Advokat