



Statsforvalteren i Troms og Finnmark

Romssa ja Finnmárkku stáhtahálddašeaddji
Tromssan ja Finmarkun staatinhallittija

Vår dato:

02.03.2021

Vår ref:

2021/9650 og
2021/9651

Deres dato:

25.10.2021

Deres ref:

2021/4670

Hammerfest kommune
Postboks 1224
9616 HAMMERFEST

Saksbehandler, innvalgstelefon
Camilla Solheim, 77642043

Klage over vedtak om tillatelse til opparbeidelse av eiendom – vesentlig terrenginngrep – på eiendommen med gnr. 107, bnr. 26 på Markoppneset i Hammerfest kommune - vedtaket oppheves

Vi viser til kommunens oversendelse av ovennevnte klagesak, mottatt her den 26.10.2021, samt vårt foreløpige svar av 08.11.2021. Vi beklager lang saksbehandlingstid.

Saken gjelder tillatelse til vesentlig terrenginngrep for å opparbeide området omtalt som I-7 og I-4 på eiendommen gnr. 107, bnr. 26, på Markoppneset i Hammerfest kommune.

Statsforvalteren opphever kommunens vedtak av 21.07.2021. under henvisning til at saken ikke er tilstrekkelig opplyst jf. fvl. § 17 til at Statsforvalteren kan treffe endelig vedtak.

Det er uklart hvorvidt unntaksbestemmelsen i gjeldende reguleringsplan, som vedtaket er truffet på bakgrunn av, er gyldig vedtatt. Saken er imidlertid ikke godt nok opplyst hva gjelder dette forholdet til at Statsforvalteren kan ta stilling til spørsmålet. Vi finner det videre hensiktsmessig at kommunen, som den primære plan- og bygningsmyndigheten, vurderer gyldigheten av unntaksbestemmelsen i reguleringsplanen.

Vi vil gi en nærmere begrunnelse for vår avgjørelse i det følgende.

Sakens bakgrunn

Vi forutsetter at partene er godt kjent med sakens bakgrunn. Vi vil derfor kun gi en kort sammenfatning av hovedtrekkene av sakens faktum som er relevant for saken slik den foreligger.

Ansvarlig søker HR Prosjekt AS søkte den 25.06.2021 på vegne av tiltakshaver Nussir ASA om tillatelse til vesentlig terrenginngrep for å opparbeide området avsatt til industri i Markoppneset, omtalt som I-4 og I-7. Det fremkommer av søknaden at: «Nussir ASA søker om tillatelse til tiltak for



oppstart Byggefase 1 på Markoppneset Industriområde.» Det fremgikk av søknaden at arbeidet omfattet sprengning av grunn, masseforflytning og lagring av masser og anlegg av anleggsvei. Vedlagt søknaden fulgte et kart over området med nærmere plassering av de ulike tiltak. Det kom inn merknader til nabovarsel fra naboene og eiere av 107/143, 107/89 og 107/4, og ansvarlig søker gav tilsvar til nabomerknadene. Hammerfest kommune gav tillatelse til tiltaket som omsøkt i vedtak av 21.07.2021.

Advokat Anne Beldo i Advokatfirmaet Hegg & Co AS klaget den 24.08.2021 på vedtaket på vegne av naboene Lillian og Gunnar Normann, eiere av gnr. 107, bnr. 143. I klagen vises det til at tiltaket går ut over reguleringsplanens rammer, og herunder at det ikke kan anlegges anleggsvei uten at det vil utløse plankrav om detaljregulering. Videre at sprengningsarbeidet ville være et vesentlig terrenginngrep til stor ulempe for både naboer og natur, og at et slikt større inngrep uansett må utløse krav om detaljregulering. I klagen anføres også at det er lite informasjon om sprengningsarbeidet, og at det kan påvirke naboenes eiendom og drikkevann / privat brønn. Det vises til klagen i sin helhet.

Det kom inn en felles klage den 24.08.2021 fra Naturvernforbundet, Natur og Ungdom, Stopp Nussirgruva – Redd Repparfjord, og Vest-Finnmark Jeger og Fiskeforening (omtales i det videre som Naturvernforbundet mf.). I klagen anføres det blant annet at det er manglende konsekvensutredning av området Markoppneset, både nå og i tidligere planer, og at det eksisterende informasjonsgrunnlaget om naturmangfoldet ikke er godt nok. Det anføres videre at tiltaket medfører ulovlige inngrep i reindriftsrettigheter og at området ikke ellers er sammenfallende med Nussirs del av industriområdet for gruvene, og at det må utløse kravet om detaljregulering. Det vises til at unntaksbestemmelsen i planen ikke er akseptabel, og at det betviles at den er lovlig, ettersom det både er krav om detaljregulering, og konsekvensutredning for å iverksette tiltak. Det vises ellers til klagen i sin helhet.

Advokat Tine Larsen i DSA, Dæhlin Sand Advokatfirma, kom med tilleggsmerknader til klagen på vegne av foreningen Stopp Nussirgruva – Redd Repparfjord, i brev av 16.09.2021, og begjærte samtidig utsatt iverksettelse av vedtaket. I merknadene anføres det i hovedtrekk at Nussirs søknad om tiltak på Markoppneset skulle vært avslått, da tiltaket ikke er i tråd med plankrav i gjeldende reguleringsplan for Markoppneset og de utredningskrav som følger av plan- og bygningsloven. Det vises til at området er avsatt til industri, men at det ikke var konsekvensutredet for industri i gjeldende planer da det ble forutsatt gjennomført ved senere detaljreguleringsprosess, og at det derfor ble inntatt et plankrav om dette i reguleringsplanen, som gjelder for området. Videre at Fylkesmannen i 2018 påpekte at reguleringsplanen var konsekvensutredningspliktig, men at det ble løst ved bestemmelsen om plankrav før tiltak kunne iverksettes, og at tiltaket om terrenginngrep og anleggsvei vil være i strid med dette. For anførselen om konsekvensutredning vises det til klagen i sin helhet.

Videre vises det i merknadene til at det er varslet om planoppstart for detaljregulering av området, at det må tas stilling til hele tiltaket under ett i forbindelse med planprosessen, og at det ikke kan gis tillatelse til deler av tiltaket på forhånd. Det anføres videre at tiltaket av hensyn til anleggsveien og støy ved sprengningsarbeider uansett utløser plankravet, og at unntaket for terrengbearbeidelse i planen derfor ikke kommer til anvendelse.

Nussir ASA gav tilsvar til klagene og anmodningen om utsatt iverksettelse av vedtaket om tillatelse i brev av 27.09.2021, og advokat Tine Larsen i DSA besvarte dette i e-post av 29.09.2021.



Hammerfest kommune gav utsatt iverksettelse av vedtaket den 01.10.2021, i påvente av en avgjørelse i klagesaken.

Hammerfest kommune underinstansbehandlet klagen den 22.10.2021, men fant ikke grunn til å ta klagen til følge, og oversendte saken til Statsforvalteren i Troms og Finnmark for endelig avgjørelse.

Naturvernforbundet gav tilleggsmærknader til Statsforvalteren i brev av 24.11.2021 og 11.01.2021.

Statsforvalterens kompetanse

Statsforvalteren kan prøve alle sider av saken, og herunder ta stilling til nye omstendigheter. Vi skal vurdere de synspunkter som klageren legger frem, og kan også ta opp forhold som ikke er berørt i klagen. Der Statsforvalteren er klageinstans for vedtak truffet av en kommune, skal vi imidlertid legge stor vekt på hensynet til det kommunale selvstyret ved prøving av det frie skjønn, jf. forvaltningslovens (fvl.) 34 annet ledd.

Statsforvalterens vurdering

Statsforvalteren legger til grunn at klagen er fremsatt i rett tid, og av part eller annen med rettslig klageinteresse, jf. forvaltningsloven (fvl.) §§ 28 og 29 første ledd.

Statsforvalteren har til prøving kommunens vedtak av 21.07.2021 om tillatelse til vesentlig terrenginngrep på gnr. 107, bnr. 236, for områdene omtalt som I-4 og I-7, på Markoppneset i Hammerfest kommune.

Tiltaket er søknadspiktig jf. pbl. § 20-1 bokstav k) om søknadspikt for vesentlig terrenginngrep. Veganlegg inngår også i bestemmelsen k) om vesentlig terrenginngrep, men har også en egen bestemmelse i pbl. § 21- bokstav l).

Planstatus

Eiendommen omfattes av kommuneplanens arealdel for Hammerfest kommune, av 15.06.2004, hvor eiendommen er avsatt til fremtidig næring/industri (NI). Eiendommen er også omfattet av reguleringsplan for Markoppneset industriområde, plan 2005006, først vedtatt i 2005, og endret i 2006, og sist vedtatt endrett 03.05.2018, hvor eiendommen er avsatt til industri, og hvor de omsøkte områder er felt avsatt som industri 4 (I-4) og industri 7 (I-7).

I reguleringsplanen for Markoppneset fremgår det av bestemmelsen i punkt 2.2 at:

2.2 Krav om detaljregulering:

2.2.1 Før tiltak iverksettes i byggeområdene og kaiområdene, skal det utarbeides detaljreguleringsplan som viser tomter, bebyggelse, interne veier, parkeringsplasser, snøopplag og hensyn til støy. Plankravet gjelder ikke terrengbearbeiding/-planering og masseuttak/-lagring i områdene I1 – I7.

2.2.2 For felles adkomstvei fra Vei 1 til kombinert bolig/forretning/industri gjelder felles plankrav med kombinasjonsformålet. Adkomstveien skal detaljreguleres samtidig med kombinasjonsformålet. Den framtidige veien forutsettes inngå i samme veilag som for Vei 1.

Kommunen har i vedtaket av 21.07.2021 vurdert følgende om plangrunnlaget:



Reguleringsplanen har, i punkt 2.2, krav om detaljregulering før tiltak kan iverksettes i bygge- og kaioområdene, men plankravet gjelder ikke terrengbearbeiding/-planering og masseuttak/-lagring i områdene I1-17. Det søkes om opparbeidelse av tomt innenfor I4 og I7, og tiltaket er således i tråd med reguleringsplanen.

Kommunen har som vist til ovenfor gitt tillatelse til det omsøkte ettersom den har funnet at det omsøkte tiltaket er i tråd med plan og lov. Bakgrunnen for at tiltaket er funnet å være i tråd med reguleringsplanen er at kommunen vurderer at tiltaket omfattes av unntaksbestemmelsen som vist til, og dermed likevel ikke utløser krav til detaljregulering som er planens hovedregel.

Når Statsforvalteren skal prøve gyldigheten av tillatelsen, og tillatelsen forutsetter at unntaksbestemmelsen i planen er gyldig, må Statsforvalteren også kunne prøve den underliggende hjemmelen for vedtaket, altså planbestemmelsen. Særlig er dette nødvendig, hvor klagerne har stilt seg kritiske til unntaksbestemmelsens lovlighet.

I klagen er det blant annet fremmet anførsler om at tiltaket ikke kan unntas detaljregulering etter bestemmelsen i planen, ettersom terrengarbeidet i seg selv er omfattende og alene i stor grad vil endre området, naturen og forhold for naboene. Klager anfører at anleggsveien og sprengningen må anses som tiltak som ikke går inn under unntaksbestemmelsen i planens punkt 2.2.1. Videre anføres at terrenginngrepet uansett må være en del av et større tiltak som må konsekvensutredes etter konsekvensutredningsforskriften (KU). I klagen fra Naturvernforbundet mf., er det også anført følgende:

Først 01.07.2021 blei det gitt varsel om oppstart av detaljreguleringsplan for Nussirs del av Markoppneset. Det vil si at man nå vil starte anleggsarbeid før det er avklart hvordan området skal brukes. I Kvalsund kommunes reguleringsplan for Markoppneset er det krav om detaljregulering før tiltak i byggeområdene og kaioområdene kan iverksettes, men det er gjort unntak for plankravet for terrengbearbeiding/-planering og masseuttak/-lagring i et område som ser ut til å sammenfalle med Nussirs del av industriområdet. Dette unntaket er ikke akseptabelt og vi tviler på at det er lovlig.

Videre har Hammerfest kommune, i forbindelse med dens vurdering av utsatt iverksettelse, den 01.10.2021, vist til at:

I forbindelse med utarbeiding av gjeldende reguleringsplan for Markoppneset industriområdet ble det gjennomført en mindre planendring i 2018. I området var det opprinnelig to reguleringsplaner for industri, reguleringsplaner for henholdsvis Markoppneset industriområde (planid 2005006) og Nussir (planid (2012001). Endringen ble gjort for å gi en felles reguleringsplan for hele området. I forbindelse med høringsrunden av reguleringsendringen er det kommet inn merknader fra flere statlige myndigheter, blant annet fra Fylkesmannen i Finnmark som bemerket at endringen i reguleringsplanen ikke kunne gjennomføres som en mindre endring.

Etter Hammerfest kommunes vurdering fremstår det uklart hvorvidt offentlige interesser er godt nok ivaretatt i reguleringsarbeidet, og dette taler for at det bør besluttet utsatt iverksetting inntil klagen er avgjort.

Det fremgår følgende av forvaltningsloven § 34 annet ledd om klageinstansens kompetanse:



Tas klagen under behandling, kan klageinstansen prøve alle sider av saken og herunder ta hensyn til nye omstendigheter. Den skal vurdere de synspunkter som klageren kommer med, og kan også ta opp forhold som ikke er berørt av ham.

I norsk lovkommentar til bestemmelsen (note 884), omtaler Jan-Fridtjof Bernt om dette:

Selv om loven her bruker hjelpeverbet «kan», er utgangspunktet at klageorganet har plikt til å ta opp og utrede også andre momenter og argumenter enn parten selv direkte har støttet sitt krav med, ut fra prinsippet i § 17 første ledd. Henvisningen i § 34 andre ledd til «de synspunkter klageren kommer med» er således ikke noen uttømmende angivelse av hva klageinstansen plikter å utrede og trekke inn ved vurderingen, sml. § 33 femte ledd.

Klageorganet plikter således å overprøve om vedtaket er lovlig og har tilstrekkelig hjemmel, selv om parten ikke direkte har tatt opp dette. Klageorganet må normalt også være pliktig til prejudisielt å prøve gyldigheten av forskrifter og andre vedtak av betydning for saken.

Statsforvalteren finner på bakgrunn av klagers anførsler, og også sett hen til kommunens vurdering av grunnlaget som vist til ovenfor, at det er nødvendig å få klarlagt gyldigheten av unntaksbestemmelsen i planen vedtatt ved en mindre planendring i 2018, for å ta stilling til klagen i denne saken. En gyldig unntaksbestemmelse er en forutsetning for at tiltaket kan anses å være i tråd med plan og unntatt fra plankrav fastsatt i reguleringsplanen.

Gyldigheten av unntaksbestemmelsen i reguleringsplanen

Unntaksbestemmelsen i reguleringsplanen ble vedtatt som en mindre planendring, av Utviklingsutvalget i Kvalsund kommune, på delegasjon fra kommunestyret, i møte den 03.05.2018 i sak PS 14/18. Det fremgår av vedtaket at det var behandlet med 3 av 5 representanter, og var enstemmig vedtatt, slik:

Vedtatt innstilling:

Med hjemmel i plan- og bygningsloven § 12-14 andre og tredje ledd vedtas endringer i reguleringsplaner for Markoppneset industriområde (planid 2005006) og Nussir (planid 2012001) jf. plankart og bestemmelser (kun Markoppneset) datert 12.04.2018.

Det fremgår av pbl. § 12-14 første, andre og tredje ledd at:

For utfylling, endring og oppheving av reguleringsplan gjelder samme bestemmelser som for utarbeiding av ny plan.

Kommunestyret kan delegere myndigheten til å treffe vedtak om endringer i reguleringsplan når endringene i liten grad vil påvirke gjennomføringen av planen for øvrig, ikke går utover hoveddrammene i planen, og heller ikke berører hensynet til viktige natur- og friluftsområder.

Før det treffes slikt vedtak, skal saken forelegges berørte myndigheter, og eierne og festerne av eiendommer som direkte berøres av vedtaket, og andre berørte, skal gis anledning til å uttale seg. Jf. for øvrig § 1-9.

Hovedregelen følger av første ledd som fastsetter at endring og oppheving av reguleringsplan følger de samme regler som gjelder for vedtak av ny plan. Bakgrunnen for dette er at virkningen av å endre eller oppheve en plan kan være like stor som virkningen av ny plan. Blant annet tilsier behovet for medvirkning, både fra allmennheten, grunneiere, naboer, festere og andre berørte, og fra offentlige



fagorganer, at det må være en bred prosess. For mindre endringer åpner loven i andre og tredje ledd for en enklere prosess. For at det skal kunne gjøres endringer med en forenklet planprosess må endringene, slik det fremgår av ordlyden, i liten grad påvirke gjennomføringen av planen, og ikke berøre hensynet til viktige natur og friluftsområder.

Ved endringslov av 28. april 2017 nr. 20 ble muligheten til å vedta endringer av reguleringsplaner etter en forenklet prosess utvidet. Utgangspunktet for vurderingen om planendringen er av en slik art at den kan gjennomføres etter § 12-14 annet ledd er om endringen «må betraktes som i vesentlig grad omstridt eller konfliktfylt», jf. Prop. 149 L s. 46.

I forarbeidene som vist til fremgår det videre om endringen at:

Som det fremgår av omtalen foran av gjeldende rett, er det normalt ikke anledning til å innføre nye planelementer i reguleringsplanen ved bruk av reglene om "mindre endring". Departementet mener dette må endres for å få en mer fleksibel og ressursbesparende gjennomføring av enklere planendringer. Det er samtidig naturlig å erstatte begrepet "mindre endringer" med en tydeligere formulering der det fremgår at det er konsekvensen av endringene, og ikke først og fremst størrelsen på endringen i seg selv, som vil være utgangspunktet for om det kan være enklere saksbehandling. Departementet mener det også i større grad må gjøres en planfaglig og praktisk vurdering her, og at det legges vekt på konsekvensene for omgivelsene og behovet for en bredere medvirkning.

Slik departementet ser det, bør et avgjørende utgangspunkt for vurderingen være om endringene må betraktes som i vesentlig grad omstridt eller konfliktfylt, og derfor krever bredere medvirkning og grundigere behandling.

(...)

Departementet forutsetter at dagens ordning, hvor fagmyndighetenes uttalelser tillegges vekt, videreføres. Dersom uttalelsene har karakter av innsigelse og klart gir uttrykk for at det er behov for full planbehandling, bør kommunen ta hensyn til dette i den videre planbehandlingen. Vilårene for enklere prosess vil da normalt ikke være til stede.

(...)

Departementet foreslår også endring i reglene om å innhente uttalelser fra berørte. I høringen er det mange som mener det må legges opp til bredere medvirkning for å sikre tilstrekkelig vurdering av allmenne interesser. Departementet foreslår derfor at det tas inn i bestemmelsen at det i tillegg til uttalelse fra berørte myndigheter, eiere og festere, også skal innhentes uttalelse fra "andre berørte". Dette vil sikre at alle interesser kommer frem og blir vurdert, og det vil sikre at saken blir tilstrekkelig opplyst før vedtak treffes. Dette vil likevel ikke føre til at saksbehandlingen tar lenger tid. Det kan imidlertid føre til flere innspill og noe økt omfang på merknadsbehandlingen i ettertid.

Både daværende Fylkesmannen i Finnmark ved miljøavdelingen, Fylkeskommunen i Finnmark og Fiskeridirektoratet gav svar i høringsprosessen om at endringen ikke kunne vedtas som en mindre endring, men at det måtte foretas en ordinær planprosess. Daværende Fylkesmannen i Finnmark ved miljøvernavdelingen, som fagmyndighet, tilskrev kommunen i brev av 23.03.2018, som svar på høringen av den mindre planendringen, at Fylkesmannen hadde vurdert at reguleringsendringen *ikke* kunne behandles som en mindre endring, og ba videre om å få kopi av kommunens vedtak når



det forelå. Også Finnmark Fylkeskommune gav tilbakemelding i brev av 14.03.2018, om at kommunen måtte se på rammene av pbl. § 12-14 og dens lovkommentar, når det gjaldt mulighetene for en begrenset planprosess. Og til sist gav også Fiskeridirektoratet tilbakemelding i høringsprosessen på at endringen ikke kunne gjøres med en forenklet planprosess, og skrev blant annet i brev av 23.03.2018 at:

Fiskeridirektoratet er uenig i at viktige natur- og friluftsområder ikke berøres av foreslåtte planendringer, og mener derfor at endringene må skje etter samme regler og krav til prosess som for utarbeidelse av ny reguleringsplan. Fiskeridir. mener videre at planen omfattes av krav om konsekvensutredning, og påpeker at verken opprinnelig reguleringsplan eller foreliggende endringsforslag er konsekvensutredet. Av KU-forskriftens vedlegg 1 framgår det at planer for nyetableringer av havner og havneanlegg for skip av en viss størrelse alltid skal konsekvensutredes. Direktoratet mener KU for marine ressurser, miljø og sjømatinteressene må være gjennomført før de kan gjøre en reell vurdering av planen.

Direktoratet framholder at Repparfjorden er viktig for fiskeriinteressene, som vil kunne bli berørt på flere måter ved gjennomføring av planen. Det redegjøres for kystnære fiskeridata som fiskefelt og gytefelt i Repparfjorden, og fjordens historiske rolle som viktig fiskeområde lokalt og regionalt. Akvakultur berøres ikke av forslaget.

Fiskeridirektoratet vurderer at utfylling i sjø i forbindelse med kaibygging vil påvirke nevnte bruks- og ressursområder for fiskeriene og forutsetter at det stilles krav om avbøtende tiltak i anleggsperioden. Det tilrås at utfylling og tiltak i sjø gjennomføres høst og tidlig vinter, da kystsonen ligger mest i ro, og påvirkningen på marint liv vil være minst. Anleggsarbeid i sjø må som et minstekrav skje utenfor gyteperioden for torsk (mars–april).

Kommunen, ved plankonsulenten, har i merknadsbehandlingen vist til at:

Vedrørende konsekvensutredning anføres at reguleringsbestemmelsene for Markoppneset har omtalt krav om konsekvensutredning i kap. 8.2. og at dette skal utarbeides før det kan gis tillatelse til tiltak. Det foreligger også krav om detaljregulering for kai- og utfyllingsområder jf. kap. 2.2.

Det er derfor plankonsulentens vurdering at de hensyn og interesser som Fiskeridirektoratet mener gjennomføring av planen vil påvirke, vil utredes i den grad det følger av KU-forskriften i samband med detaljregulering av kai- og utfyllingsareal. Videre foreslås det at reguleringsbestemmelsenes kap. 6.1 om U1 og U2 oppdateres med følgende føring som også må legges til grunn for framtidig detaljregulering: «Utfylling og annet anleggsarbeid i sjø er ikke tillatt i månedene mars og april av hensyn til gyteperioden for torsk.»

Med dette vurderes Fiskeridirektoratets merknad som tilstrekkelig ivaretatt. Reguleringsendringene anbefales dog vedtatt som «mindre endringer» jf. også kommentar til Fylkesmannens merknad.

I begrunnelsen for planendringen viser kommunen også til at: «Det legges også til grunn at spørsmålet om konsekvensutredning av tiltak i planen vil avgjøres i samband med senere detaljregulering.»

Som det kommer frem av forarbeidene til loven skal fagmyndighetens uttalelse vektlegges, og dersom den gir klart uttrykk for at det er behov for en full planendring, bør kommunen ta hensyn til



dette. Plankonsulenten har i merknadsbehandlingen til planendringen vurdert at endringen ligger innenfor hva som kan gjøres etter lovendringen i 2017. Plankonsulenten viste videre til at det nå kan foretas endringer i arealplan og arealformål, og at justeringene som ble gjort måtte anses å være innenfor rammene av den endrede lovbestemmelsen. Statsforvalteren finner imidlertid ikke at endringen kun er en justering av planens areal eller arealformål, og at det er stilt spørsmål fra fagmyndigheter til om unntaksbestemmelsen fra plankravet kan foretas med forenklet prosess. Vi viser blant annet til Fiskeridirektoratets høringsbrev, som viser til at området berører viktig natur og friluftsområder, og påpeker at det er uklart hvordan unntaket forholder seg til krav om konsekvensutredning. Vi viser i den forbindelse til at det synes å ha vært forutsatt av kommunestyret i Kvalsund, som øverste planmyndighet, ved vedtakelsen av reguleringsplanen, at spørsmålet om konsekvensutredning skal avgjøres ved senere detaljregulering, og før tiltak iverksettes. Vi viser blant annet til reguleringsplanens bestemmelse i punkt 8.2, hvor dette forutsettes.

Videre er det slik vi ser det naturlig å stille spørsmål ved hvorvidt endringen «må betraktes som i vesentlig grad omstridt eller konfliktfylt», eller berører *viktige natur- og friluftsområder* jf. § 12-14 annet ledd, og at endringene derfor ikke kunne behandles med en forenklet planprosess. Særlig aktualiserer dette seg når flere fagmyndigheter stiller spørsmål til planens forhold til miljø og konsekvensutredning, og er kritiske til en forenklet planprosess. Statsforvalteren kan imidlertid ikke ut ifra de opplysningene som foreligger i saken her vurdere hvorvidt endringene var omstridt på det tidspunkt planendringen ble vedtatt. Endringene har bare vært på en begrenset høring og det har heller ikke vært mulig for offentligheten til å imøtegå disse. De som her er klagere i saken er ikke bare naboer, hvor planendringen har vært gjenstand for høring, men også interesseorganisasjoner innenfor miljø, som ikke har mottatt planendringen til høring. Det innebærer at interesser som kan mene noe om en slik planendring ikke er hørt, og at det derfor ikke nødvendigvis har fremstått som at endringene er omstridt eller konfliktfylte på vedtakstidspunktet. En slik vurdering må imidlertid gjøres på forhånd ved valg av prosessform. Slik saken fremstår pr. i dag kan det likevel ikke råde tvil om at området som planendringen gjelder er omstridt og konfliktfylt, og at det er anført at den berører viktige natur- og friluftsområder. Situasjonen på vedtakstidspunktet er likevel ikke tilstrekkelig belyst, og vi kan ut ifra opplysningene i saken ikke ta stilling til spørsmålet.

Uavhengig av hvilken type prosessuell form planendringen har, skal andre berørte høres ved såkalte mindre planendringer. Det fremgår av pbl. § 12-14 for mindre endringer i planer at den skal sendes på høring til «andre berørte» jf. pbl. § 12-14, for å sikre at alle interesser kommer frem og blir vurdert, og for å sikre at saken blir tilstrekkelig opplyst før vedtak treffes, jf. Prop. 149 L s. 47. Det hitsettes fra forarbeidene, hvor det sies noe nærmere om hva som ligger i begrepet:

Plikten til foreleggelse er utvidet med "andre berørte". Dette er nødvendig for å sikre tilstrekkelig medvirkning og opplysning av saken før vedtak treffes. Det er viktig når muligheten til enklere prosess utvides, jf. forvaltningslovens krav til at saken skal være så godt opplyst som mulig før vedtak treffes. Begrepet "andre berørte" er generelt, og det må derfor vurderes i det konkrete tilfellet hvem som skal få forslag til endring til uttalelse. Naboer vil måtte anses som berørte, og likedan rettighetshavere som for eksempel et berørt reinbeitedistrikt. Velforeninger og organisasjoner vil også kunne anses for å være berørt av en reguleringsendring, avhengig av de konkrete forholdene i saken.

Hvem som skal ha planendringen på høring beror på en konkret vurdering av saken, slik situasjonen var på vedtakstidspunktet, og Statsforvalteren har ikke tilstrekkelig grunnlag for å vurdere dette her. Vi bemerker likevel, at dersom det var klart at det var større motstridende interesser i saken, særlig hva gjelder spørsmål til miljø og konsekvenser for natur eller friluftsliv, vil manglende mulighet for medvirkning kunne at tale for at saken ikke var godt nok opplyst til at det kunne treffes vedtak. Det



kan særlig stilles spørsmål til om interesser som reindrift og naturvernorganisasjoner burde ha fått planendringen på høring, som en del av «andre berørte» jf. pbl. § 12-14. I den forbindelse kan også andre planer som er behandlet i samme område belyse hvorvidt planen måtte anses å omfatte miljøvernorganisasjoner eller reindrift som «andre berørte». Eksempelvis dersom det også ved tidligere behandlinger av planer ved Repparfjorden, til industriformål har vært innspill fra andre berørte, taler det for at endringen også her skulle ha vært sendt på høring til de samme personene eller organisasjonene. Dette er imidlertid ikke avgjørende for vurderingen da det kan ha skjedd en utvikling i saksforhold og konfliktnivå, som ikke nødvendigvis var til stede ved behandlingen av øvrige planer.

Videre synes det å ha vært forutsatt av kommunestyret i tidligere Kvalsund kommune, som øverste planmyndighet, både ved vedtakelsen av planen og i tidligere planprosesser i overordnet plan, at området skal konsekvensutredes dersom det benyttes til tiltak som er konsekvensutredningspliktig. Det var av kommunestyret vedtatt i gjeldende reguleringsplan et eget krav om detaljregulering, og inntatt forutsetningsvis at det vil kunne utløse krav om konsekvensutredning. Denne forutsetningen taler mot at utvalget skal kunne vedta en unntaksbestemmelse til planens utgangspunkt, uten at det også skulle ha vært behandlet av kommunestyret. Og når saken først ble behandlet av utvalget, burde utvalget videre ha tatt stilling til hvilken konsekvens unntaket ville ha for kravet til konsekvensutredning. Dersom tiltaket utløser et krav til konsekvensutredning, og dersom området heller ikke er konsekvensutredet i forbindelse med overordnede planer, heller ikke når området først ble avsatt til industri, vil det kunne stilles spørsmål ved om unntaksbestemmelsen er en omgåelse av konsekvensutredningsforskriften.

Etter plan- og bygningslovens system skal som hovedregel kommunestyret bestemme hvordan kommunens arealer skal benyttes etter en bred planprosess hvor både innbyggere og statlige og regionale myndigheter har fått anledning til å komme med innspill til utarbeidelsen av planene. Både på medvirkningsstadiet – altså ved høring og offentlig ettersyn – og på vedtakstidspunktet skal planens virkninger og konsekvenser være beskrevet. Forvaltningslovens krav til at saker skal være tilstrekkelig opplyst gjelder, sammen med de særskilte krav til sakens opplysning som blant annet følger av pbl kapittel 4 og konsekvensutredningsforskriften.

Hensynet til medvirkning, forutsigbarhet, åpenhet og langsiktige løsninger, samt å sikre at konsekvensene for miljø og samfunn beskrives ved behandlingen av reguleringsplaner og øvrige vedtak etter plan- og bygningsloven, er nedfelt i plan- og bygningslovens formålsbestemmelse, se pbl. § 1-1. Disse er videre fulgt opp gjennom reglene i kapittel 12, om når og hvordan reguleringsplaner skal utarbeides, og gjennom utredningskravene i lovens kapittel 4. I saker hvor et omsøkt tiltak utløser krav om ny reguleringsplan, vil kommunen være avskåret fra å gi tillatelse til tiltaket før det enten utarbeides plan eller gis dispensasjon fra plankravet.

Vi mener på bakgrunn av det ovenstående at det er hensiktsmessig at kommunen, som den ansvarlige planmyndigheten, tar stilling til gyldigheten av unntaksbestemmelsen i reguleringsplanen. Statsforvalteren stiller særlig spørsmål til om unntaksbestemmelsen kunne vedtas med en forenklet planprosess i denne saken, og om konsekvensene av en eventuell feil saksbehandlingsprosess må føre til at unntaksbestemmelsen ikke er gyldig vedtatt. På bakgrunn av disse momentene som vist til ovenfor er saken også for dårlig opplyst, jf. fvl. § 17, til at Statsforvalteren på selvstendig grunnlag kan ta stilling til spørsmålet. Også sett hen til at Statsforvalteren ikke har noen klage på reguleringsplan til behandling, men her kun en klage på tillatelse til det første byggetrinnet, er det vanskelig ut ifra en begrenset informasjon om tiltaket, å vurdere hvorvidt unntaksbestemmelsen står i konflikt med reglene om konsekvensutredning. Vi ser likevel at spørsmålet aktualiserer seg, og ber derfor kommunen ta konkret stilling til planbestemmelsens gyldighet, også på denne bakgrunn.



Vi understreker at dersom tiltaket er konsekvensutredningspliktig, kan det ikke vedtas en bestemmelse i plan som tilsidesetter eller omgår reglene om KU.

Vi har etter en helhetsvurdering funnet at vedtaket om tillatelse til vesentlig terrenginngrep må oppheves og returneres til kommunen for fornyet behandling jf. fvl. § 34. At vedtaket oppheves fremstår etter vårt syn som den mest hensiktsmessige løsningen, også av hensyn til at saken skal undergis en reell to-instansbehandling.

Kommunen må, som tidligere nevnt, i den fornyede behandlingen av saken ta stilling til gyldigheten av unntaksbestemmelsen i planen, både sett hen til saksbehandlingsreglene for en slik bestemmelse, og om den oppfyller vilkårene for en forenklet prosess. Kommunen må videre eventuelt vurdere konsekvensene av at den ikke er gyldig vedtatt. Dersom kommunen finner at bestemmelsen ikke er ugyldig på bakgrunn av saksbehandlingsfeil må det videre tas stilling til om bestemmelsen er i strid med reglene om konsekvensutredning, og dets betydning for bestemmelsens gyldighet.

Dersom kommunen kommer til at bestemmelsen er ugyldig vil det medføre at bestemmelsen om unntak fra plankravet er uten rettsvirkning, og at tiltaket da utløser det aktuelle plankravet i reguleringsplanen.

Statsforvalteren vil bemerke at kommunens nye vedtak i saken kan påklages på vanlig måte av sakens parter og andre med rettslig klageinteresse.

Med hjemmel i pbl. § 1-9, jfr. delegasjonsfullmakt, fatter Statsforvalteren i Troms og Finnmark følgende

vedtak:

Statsforvalteren opphever Hammerfest kommunes vedtak av 21.07.2021, og saken sendes tilbake til kommunen for fornyet behandling.

Statsforvalterens vedtak er endelig, og kan ikke påklages. Partene underrettes ved kopi av dette brevet. Vi gjør oppmerksom på partenes rett til innsyn i sakens dokumenter, jf. fvl. §§ 18 og 19.

Forvaltningsloven § 36 første ledd bestemmer at når et vedtak blir endret til gunst for en part, skal han tilkjennes dekning for vesentlige kostnader som har vært nødvendige for å få endret vedtaket, med mindre endringen skyldes partens eget forhold eller forhold utenfor partens og forvaltningens kontroll, eller andre særlige forhold taler mot det. Kravet må settes fram senest 3 uker etter at melding om det nye vedtak er kommet fram til vedkommende, jf. forvaltningsloven § 36 tredje ledd.

Med hilsen

Per Elvestad (e.f.)
fung. justis- og kommunaldirektør

Tone Selseth Bertheussen
leder for juridisk seksjon



Dokumentet er elektronisk godkjent

Kopi til:

ADVOKATFIRMAET HEGG & CO AS	c/o Kunnskapsparken Markveien 38B	9510	ALTA
NUSSIR ASA	Postboks 40	9621	KVALSUND
DÆHLIN SAND ADVOKATFIRMA AS	Rådhusgata 24	0151	OSLO