



Kristiansund kommune
Vågeveien 4, PB 178
6501 KRISTIANSUND N

Saksbehandler, innvalgstelefon
Ingrid Gjelten, 73 19 91 51

Lovlighetskontroll - reguleringsplan Bolgneset næringsområde - Kristiansund kommune

Statsforvalteren har med hjemmel i kommuneloven § 27- 1 første ledd kontrollert om anførte mangler når det gjelder naturmangfoldloven, plan- og bygningsloven § 1-8 og ROS-analysen gjør bystyrets vedtak fra 5. mars 2020 (der reguleringsplan for Bolgneset næringsområde ble vedtatt) ulovlig.

På bakgrunn av en gjennomgang av det som er krevd vurdert er Statsforvalteren kommet til at planvedtaket der reguleringsplan for Bolgneset næringsområde ble vedtatt er lovlig.

Denne avgjørelsen kan ikke påklages.

Vi viser til oversendelse fra kommunal- og moderniseringsdepartementet 16. november 2020 der Statsforvalteren i Trøndelag ble oppnevnt som settestatsforvalter.

Bakgrunn

Bystyret i Kristiansund vedtok 5. mars 2020 i sak 9/20 Detaljregulering for R-293 Bolgneset næringsområde med hjemmel i plan- og bygningsloven § 12-12.

Line Karlsvik (SV) fremmet i samme møte, på vegne av Nordmørslista, Rødt, Miljøpartiet De Grønne og Sosialistisk Venstreparti krav om lovlighetskontroll av planvedtaket.

Bystyret tok stilling til kravet i møte 18. juni 2020. Bystyret opprettholdt sitt planvedtak og saken ble oversendt Statsforvalteren i Møre og Romsdal for videre behandling.

Statsforvalteren i Møre og Romsdal anså seg i brev til Kommunal- og moderniseringsdepartementet 13. november 2020 som inhabil til å behandle saken.



Kommunal- og moderniseringsdepartementet oppnevnte 16. november 2020 Statsforvalteren i Trøndelag som settestatsforvalter i saken.

Saksdokumentene har vi mottatt fra Statsforvalteren i Møre og Romsdal og direkte fra Kristiansund kommune.

Kjersti Støen kontaktet oss 16. desember 2020 og ønsket å sende dokumentasjon hun vurderte at vi burde ha i forbindelse med saken. Støen er medlem i Kontrollutvalget i Kristiansund. Siden 18. januar 2021 har vi mottatt en rekke dokumenter fra henne, vi kommenterer dette ytterligere i slutten av vår avgjørelse.

Innholdet i lovlighetsklagen fra 5. mars 2020:

«Begrunnelse:

Plan- og bygningsloven § 1-8 om forbud mot tiltak mv. langs sjø og vassdrag ble skjerpet inn i 2009 og unntakene i § 17-2 i PBL 85 ble tatt ut. Det uklare vesentlighetskravet for endringer, som skapte en del usikkerhet og forskjeller i praksis er fjernet. Vi tolker det derfor slik at behovet og vesentlighetskravet må være oppfylt før utbygging av 2 km strandlinje igangsettes.

I lovens § 1-8 første ledd står følgende:

«i 100-metersbeltet langs sjøen og langs vassdrag skal det tas særlig hensyn til natur- og kulturmiljø, friluftsliv, landskap og andre allmenne interesser».

Partiene ber departementet undersøke om disse hensynene er tilstrekkelig vurdert i denne saken.

Av planforslaget framgår det at det skal oppføres «landbaserte bygninger» i 100-metersbeltet, og at det ikke er nødvendig med tilgang til sjø. Partiene ber departementet undersøke lovligheten av å tillate betydelige tiltak nevnt i plan- og bygningsloven § 1-8 annet ledd i 110-metersbeltet når det ikke foreligger et behov for å bygge i strandsonen.

Partiene mener også det er feil i reguleringens ROS-analyse og at Naturmangfoldloven ikke er tilstrekkelig fulgt.

På bakgrunn av dette ber vi departementet foreta en lovlighetskontroll av vedtaket.»

Om lovlighetskontroll

Etter kommuneloven § 27-1 kan tre eller flere medlemmer av kommunestyret sammen kreve at departementet kontrollerer om et vedtak er lovlig. Statsforvalteren er tildelt kompetansen etter delegasjon, jfr. forskrift 30. august 2019 nr. 1096.

Kravet må fremmes innen tre uker fra vedtak ble truffet og settes frem for det organet som traff vedtaket. Hvis organet opprettholder vedtaket skal saken sendes statsforvalteren, jf kommuneloven § 27-1.

I kommuneloven § 27-2 fremkommer hva som kan og ikke kan lovlighetskontrolleres. Første ledd bokstav a sier at endelige vedtak som er truffet av folkevalgt organ eller den kommunale eller fylkeskommunale administrasjonen kan lovlighetskontrolleres.

Innholdet i lovlighetskontrollen fremgår av kommuneloven § 27-3, første ledd sier:



- Ved lovlighetskontroll skal departementet ta stiling til om vedtaket
- a) Har et lovlig innhold
 - b) Er truffet av noen som har myndighet til å treffe et slikt vedtak
 - c) Har blitt til på lovlig måte

Vedtaket skal oppheves dersom det er gjort feil som gjør det ugyldig, jf kommuneloven § 27-3 fjerde ledd.

Vilkår for kontroll av lovligheten

Kravet om lovlighetskontroll er signert av bystyremedlemmene Stig Anders Ohrvik (Nordmørslista), Stein Kristiansen (Rødt), Ralph Herter (MDG) og Ragnhild Helseth (V) og Line Karlsvik (SV). De er alle, ifølge kommunens hjemmeside, medlemmer i bystyret, og vilkåret om at kravet må settes frem av tre eller flere medlemmer av kommunestyret er oppfylt.

Kravet er også satt frem i rett tid, jf kommuneloven § 27-1 første ledd.

Etter § 27-2 første ledd bokstav a kan «endelige vedtak» lovlighetskontrolleres. Planvedtaket er et endelig vedtak.

Vilkårene for kontroll av lovligheten er oppfylt.

Bystyrets behandling av klagen

Etter kommuneloven § 27-1 skal kravet settes frem for det organet som traff vedtaket, i denne saken bystyret.

Vi setter inn fra bystyrets behandling av kravet 18. juni 2020 (bokstavene a, b og c i bystyrets behandling viser til bokstavene i § 27-3 første ledd):

«Rådmannens vurdering

I foreliggende krav om lovlighetskontroll stilles spørsmål om det i 100-metersbeltet langs sjøen og langs vassdrag er tatt tilstrekkelig hensyn til natur- og kulturmiljø, friluftsliv, landskap og andre allmenne interesser. Videre at det ikke foreligger et behov for å bygge i strandsonen, da de i planen står at det skal oppføres landbaserte bygninger. Til slutt sies at det er feil i reguleringens ROS-analyse og at Naturmangfoldloven ikke er tilstrekkelig fulgt.

Til pkt. c.

Underskriverne har ikke anført eller forsøkt konkretisert at tilblivelsen av planen ikke er blitt til på lovlig måte. Rådmannen vil imidlertid vise til at det i saksframlegget for bystyret er gitt en oversikt over planforslagets behandling. Oversikten gjentas ikke her, og rådmannen avgrenser seg til å konstatere at oversikten dokumenterer at saksbehandlingsreglene i plan- og bygningsloven er fulgt.

Til pkt. b.

Myndigheten til å vedta reguleringsplaner er etter loven lagt til kommunestyret. Vilråene for å delegere vedtakskompetansen ikke er til stede ved behandlingen av denne planen. Kommunestyret vedtok reguleringsplanen den 05.03.20 i sak 9/20 som kompetent avgjørelsesmyndighet.

Til pkt. a.

I plan- og bygningsloven (pbl) §1-8 står;



I 100-metersbeltet langs sjøen og langs vassdrag skal det tas særlig hensyn til natur- og kulturmiljø, friluftsliv, landskap og andre allmenne interesser.

Andre tiltak etter § 1-6 første ledd enn fasadeendringer kan ikke settes i verk nærmere sjøen enn 100 meter fra strandlinjen målt i horisontalplanet ved alminnelig høyvann. Dette er likevel ikke til hinder for fradeling ved innløsning av bebygd festetomt etter tomtfestelova.

Forbudet etter andre ledd gjelder så langt ikke annen byggegrense er fastsatt i kommuneplanens arealdel eller reguleringsplan, jf. §§ 11-9 nr. 5 og 12-7 nr. 2.

Rådmannen vil peke på at formålet med å få vedtatt en reguleringsplan nettopp er å etablere et hjemmelsgrunnlag hvor man kan bygge innenfor fastsatte byggegrenser. Reguleringsplanen for Bolgneset næringsområde viser byggegrenser som hjemler for bygging, selv om dette området ligger nærmere sjø enn 100 meter.

Rådmannen viser til at reguleringsplanen for Bolgneset næringsområde er en reguleringsplan med konsekvensutredning. I konsekvensutredningen er gitt en vurdering av planens virkninger for miljø og samfunn, herunder natur- og kulturmiljø, friluftsliv, landskap og andre allmenne interesser.

Det anføres fra underskriverne at ROS-analysen er feil, uten å nærmere vise til hva som menes.

Underskriverne anfører også at Naturmangfoldloven ikke er tilstrekkelig fulgt.

Rådmannen viser her til at innsigelsene til planen er trukket, og at planmaterialet er funnet akseptabelt.

Kommunens adgang til å fastlegge et bestemt arealformål for et bestemt område er ikke avgrenset i loven eller forskriftene når saksbehandlingsreglene er fulgt, arealbruken ikke strider mot nasjonale eller regionale planretningslinjer eller –bestemmelser, eller det ikke foreligger innsigelse fra instanser som er gitt innsigelseskompetanse. De sistnevnte har som særlig oppgave å påse at overordnede forhold er tilfredsstillende ivaretatt i planen. Alle innsigelser til reguleringsplanen for Bolgneset næringsområde er frafalt, og bystyret hadde således vedtakskompetanse for å behandle reguleringsplan for Bolgneset næringsområde.

Med henvisning til ovennevnte mener rådmannen at vedtaket om å godkjenne reguleringsplanforslaget for Bolgneset næringsområde

a. er innholdsmessig lovlig,

b. er truffet av noen som har myndighet til å treffe slik avgjørelse, og

c. er blitt til på lovlig måte,

Vilkårene for å oppheve avgjørelsen er etter rådmannens vurdering dermed ikke til stede.»

Ettersom bystyret opprettholdt sitt planvedtak, så ble saken sendt Statsforvalteren for vurdering, i samsvar med kommuneloven § 27-1.

Statsforvalterens vurdering

Innledende bemerkninger

Vi ser ut fra saksdokumentene at Formannskapet i Kristiansund kommune vedtok i juni 2016 (sak 16/57) å satse på et havteknologisenter på Bolgneset.

Bystyret i Kristiansund vedtok 5. mars 2020 i sak 9/20 detaljregulering for R-293 Bolgneset næringsområde med hjemmel i plan- og bygningsloven § 12-12.

Statsforvalteren har fått oversendt saksdokumentene fra behandlingen av reguleringsplanen. Der fremgår det at formålet med planen er å tilrettelegge for etablering av havteknologisenter, og utvikle



sjønære arealer fra Bolneset og vestover. Rambøll fremmet planen på vegne av Bolneset Utvikling AS.

En reguleringsplan er et arealplankart med tilhørende bestemmelser som angir bruk, vern og utforming av arealer og fysiske omgivelser, jf. plan- og bygningsloven (pbl) § 12-1. Bystyret har ledelsen av den kommunale planleggingen og skal sørge for at plan- og bygningsloven følges, jf. pbl § 3-3. Kommunestyret skal sørge for at det blir utarbeidet reguleringsplan for de områder i kommunen hvor dette følger av loven eller av kommuneplanens arealdel, samt der det ellers er behov for det. Reguleringsplan kan utarbeides som områderegulering, jf. § 12-2 eller detaljregulering, jf. § 12-3 som i denne saken.

Både valg av reguleringsformål og hvilke områder som omfattes av reguleringen, faller inn under forvaltningens frie skjønn, jf. Rt 2007-281. Det er opp til kommunestyret hvordan de ulike hensyn skal avveies, under forutsetning at hensynene som er vektlagt er saklige ut fra regulerings- og forvaltningsmessige krav. Ingen har krav på at et område skal reguleres og/eller at en eiendom skal utnyttes til et bestemt formål i plansammenheng.

Der det er åpnet for at kommunen selv kan utøve fritt skjønn, kan ikke Statsforvalteren i en lovlighetskontroll prøve kommunens avveining innenfor det frie skjønnet. Vi kan likevel kunne prøve om det foreligger myndighetsmisbruk, vurderingen vil i så fall være om det er tatt utenforliggende hensyn, om avgjørelsen er vilkårlig, bygget på en usaklig forskjellbehandling eller er grovt urimelig¹. Dersom det ikke er indikasjoner på at vedtaket strider mot myndighetsmisbrukslæren, foreligger det ingen plikt til å sette i verk omfattende undersøkelser for å vurdere dette spørsmålet.

Som nevnt ovenfor fremgår det av kommuneloven § 27-3 første ledd bokstavene a, b og c hva som skal tas stiling til ved vedtaket. Etter kommuneloven § 27-3 andre ledd kan en kontroll etter § 27-1 første ledd, som denne, begrenses til de anførsler som er tatt opp i saken. Vi begrenser derfor kontrollen til det som er tatt opp i klagen signert av bystyremedlemmene Stig Anders Ohrvik (Nordmørslita), Stein Kristiansen (Rødt), Ralph Herter (MDG) og Ragnhild Helseth (V) og Line Karlsvik (SV) og som med hjemmel i § 27-1 første ledd er fremsatt for og vurdert av bystyret.

Vurdering av anførsler

De første anførselene i lovlighetsklagen, som klagerne mener kan gjøre planvedtaket ugyldig, handler om plan- og bygningsloven § 1-8. Klagerne viser til hensynene i bestemmelsens første ledd, og det bes om at det vurderes om disse hensynene er tilstrekkelig vurdert i saken. Det spørres også om lovligheten av å tillate tiltak i 100-metersbeltet når det etter klagerens mening ikke foreligger et behov for å bygge i strandsonen.

I plan- og bygningsloven § 1-8 står det at det langs sjøen og vassdrag skal tas særlig hensyn til natur- og kulturmiljø, friluftsliv, landskap og andre allmenne interesser. I andre ledd finnes bestemmelsen om byggeforbud i hundremeterssonen langs sjøen. I tredje ledd fremgår det at byggeforbudet ikke gjelder så langt annen byggegrense er fastsatt i bl.a. reguleringsplan.

Kommunen kan altså vedta annen byggegrense enn i § 1-8 andre ledd, da gjelder ikke byggegrensen i § 1-8. Det er det som kommunen har gjort i reguleringsplanen for Bolneset næringsområde.

¹ Veileder H-2299 og Prop. 46L (2017-2018) side 327



I en planprosess så er det visse saksbehandlings- og prosessregler som skal følges. Blant annet har forvaltningsloven generelle regler om utredning av saken, og plan- og bygningsloven har spesifikke bestemmelser medvirkning i plansaker, om utredning av konsekvenser og interesser i planområdet og om opplysning av plansaken før reguleringsplan tas opp til sluttbehandling.

Statsforvalteren i Trøndelag har i forbindelse med lovlighetskontrollen fått tilsendt flere av saksdokumentene i plansaken. Flere av utredningene og vurderingene har innhold som omhandler hensynene som er oppgitt i § 1-8 første ledd og utredning av konsekvenser for interesser i planområdet. Vi viser blant annet til planprogrammet datert 8. november 2017, planbeskrivelse med konsekvensutredning (som inneholder blant annet miljø, landskap, friluftsliv, kulturmiljø, nærmiljø med mer), verdivurdering og konsekvensutredning av naturmangfold fra Norconsult, kommentarer til merknader fra offentlig ettersyn, innspill fra fylkeskommunen om kulturminner og saksfremlegget til sluttbehandlingen av planen (med vedlegg). Vi ser også at innsigelser fra myndigheter med sektoransvar er imøtekommet/trukket.

Selve valget av arealformål, også i strandsonen og langs kysten, faller inn under kommunen og bystyrets frie skjønn. Det er opp til bystyret hvordan de ulike hensyn skal avveies, både når det gjelder lokalisering og arealbruk, og vi finner her ikke grunn til å overprøve kommunens skjønn.

Til sist anfører klagerne at det er feil i ROS-analysen og at naturmangfoldloven ikke er tilstrekkelig fulgt. Det er ikke konkretisert hvilke feil og mangler klagerne tenker på, men vi har sett på ROS-analysen og utredninger om naturmangfoldloven som er fremlagt.

ROS-analyse (risiko- og sårbarhetsanalyse) datert 13. januar 2020 og er utført av Rambøll. I kapittel 3 er analyse av risiko og i kapittel 4 evaluering av risiko. I Konsekvensutredning naturmangfold av Norconsult er det på side 10 gjort vurderinger etter naturmangfoldloven § 7 (§§ 8-12).

Statsforvalteren har ingen indikasjoner på at det finnes mangler ved disse utredningene som gjør planvedtaket ugyldig.

Øvrige kommentarer

Som nevnt er denne lovlighetskontrollen begrenset til det som anføres i klagen fremsatt 5. mars 2020.

Statsforvalteren har siden 18. januar 2021 mottatt diverse dokumentasjon fra Kjersti Støen som er medlem i Kontrollutvalget i Kristiansund. Hun har understreket at hun ikke uttaler seg på vegne av kontrollutvalget. Henvendelsene og oversendelsene handler om forhold ved Bolgneset Utvikling AS, og om manglende åpenhet og innsyn der (Statsforvalteren i Møre og Romsdal har fattet vedtak om Bolgneset utvikling AS og Bolgneset Eiendom AS omfattes av offentleglova), om kontrollutvalgets engasjement/kommunikasjon, møter og behandling av forhold rundt Bolgneset-planen, forhold i forbindelse med igangsetting av planprosessen, habilitet i kontrollutvalget, Bolgneset Eiendom AS og forholdet mellom utvalgspolitikerne og plan og byggesaksadministrasjonen i kommunen.

Statsforvalteren ser av oppslag i Tidens Krav 19. februar 2021 at det er flertall i kontrollutvalget for å be om forvaltningsrevisjon av Bolgneset-saken.

Vi finner ikke grunnlag for å gå nærmere inn i eventuelle avgjørelser som omfattes av anførsler i henvendelsene fra Støen, jf kommuneloven § 27-1 andre ledd (kontroll av vedtak på eget initiativ).



Konklusjon

Statsforvalteren har med hjemmel i kommuneloven § 27- 1, etter krav fra minst tre medlemmer i Kristiansund bystyre, kontrollert om anførte mangler (om naturmangfoldloven, plan- og bygningsloven § 1-8 og ROS-analysen) gjør bystyrets vedtak fra 5. mars 2020 (der reguleringsplan for Bolgneset næringsområde ble vedtatt) ulovlig.

På bakgrunn av en gjennomgang av det som er krevd vurdert, er Statsforvalteren kommet til at planvedtaket der detaljregulering for Bolgneset næringsområde ble vedtatt er lovlig.

Denne avgjørelsen kan ikke påklages.

Med hilsen

Kjetil Ollestad (e.f.)
Seksjonsleder juridisk
Kommunal- og justisavdelingen

Ingrid Gjelten
seniorrådgiver
Kommunal- og justisavdelingen

Dokumentet er elektronisk godkjent

Kopi til:
Kjersti Støen