

SAKSFRAMLEGG

Saksnr	Utvalg	Møtedato
61/20	Planutvalget	21.10.2020

DETALJREGULERING FOR BRENNHOLMEN, PLAN-ID 202001 - KLAGE PÅ VEDTAK

Rådmannens innstilling

Vilkårene for å behandle klagen foreligger ikke da etterspurte opplysninger for å vurdere rettslig klageinteresse ikke foreligger innen klagefristen. Komplette klage anses ikke som rettidig innkommet. Videre anses ikke Fosen naturvernforening å ha rettslig klageinteresse. Klagen avvises.

Lovhjemmel; forvaltningsloven §§ 28, 29 og 33.

Saksprotokoll i Planutvalget - 21.10.2020

Behandling:

Votering:

Rådmannens innstilling ble enstemmig vedtatt

Vedtak:

Vilkårene for å behandle klagen foreligger ikke da etterspurte opplysninger for å vurdere rettslig klageinteresse ikke foreligger innen klagefristen. Komplette klage anses ikke som rettidig innkommet. Videre anses ikke Fosen naturvernforening å ha rettslig klageinteresse. Klagen avvises.

Lovhjemmel; forvaltningsloven §§ 28, 29 og 33.

Sakens bakgrunn og innhold

Åfjord kommunestyre vedtok i sak 51/20 den 18.06.2020 detaljregulering for Brennholmen. I brev av 10.07.2020 klager Fosen naturvernforening på kommunens vedtak.

Klagen er omfattende. Slik rådmannen oppfatter den dreier den seg om at hele arealet som er avsatt til næringsformål i planen må tas ut. Klagers begrunnelse for dette kan stikkordsmessig gjengis slik:

- Utrednings- og informasjonsplikten etter forvaltningsloven § 17 er ikke innfridd, noe som kan betraktes som saksbehandlingsfeil. Det er ikke oppgitt hvem som er tiltakshaver for planlagt anlegg og forhold som vannforsyning, støy, utslipp, luktproblematikk og naturmangfold er mangelfullt utredet.
- Totalbelastningen for naturen i Åfjord er allerede for stor, med henvisning til vindkraftutbygging og oppdrettsanlegg, og tåler ikke flere inngrep.
- Strider mot planretningslinjene for planlegging i strandsonen og fører til uheldig nedbygging.
- Området brukes som friluftslivsområde, også sjøområdene som er mye brukt til fiske og båtutfart. Hensynet til folkehelse bør veie tungt.
- Nasjonale signaler om strengere vern av vann må tas på alvor.
- Ved vurdering av prinsippene etter naturmangfoldloven er det ikke samsvar mellom vurderinger og konklusjoner. Krav om bærekraftighet, samfunnsnytte, føre-var-prinsippet og samlet belastning er ikke oppfylt.
- Det må stilles etiske spørsmål ved fiskevelferden i landbaserte anlegg. Landbaserte anlegg har ofte dårligere fiskevelferd enn anlegg i sjø.
- Hensynet til naturmiljø, friluftsliv og landskap må telle like mye som behovet for oppdrett i en kommune som allerede har mye oppdrett.
- Det skal ikke etableres oppdrettsanlegg, med smittefare til villaks, i vanlige vandringsruter for villaks. Stokksundet er en etablert vandringsrute. Det kan også innebære konflikt med avstandskravet på 1,5 kilometer til viktige transportruter for levende fisk.
- Flere låssettingsplasser vil bli liggende nærmere anlegget enn minimumskravet på 1,5 km. det er cirka to kilometer til reke- og fiskeplasser. Det er gytefelt for torsk i Stokksundet.
- Det er mer naturlig å legge år 2120, ikke år 2100, til grunn for beregning av fremtidig havnivå. Fylling må derfor være rundt 4,0 meter, noe som får store landskapsmessige konsekvenser for stedets natur.

Folkehelsevurdering

I dette saksframlegget vurderes rettslig klageinteresse. De forhold som vurderes her anses ikke å ha direkte virkning på folkehelsen.

Administrasjonens vurdering

Vedtak av reguleringsplan for Brennholmen er et enkeltvedtak som kan påklages, jmfør forvaltningsloven § 28. I henhold til forvaltningsloven § 33 skal klage tas til behandling så lenge vilkårene for å ta klagen til behandling foreligger. I motsatt fall skal klagen avvises. For at vilkårene for å behandle klagen skal være innfridd må klage være fremmet av noen med klageadgang, innen lovbestemt frist for å fremme klagen.

Kommunen, som underinstans i klagebehandlingen, må først vurdere om vilkårene for å behandle klagen er til stede. Åfjord kommune har tidligere mottatt flere klager fra Fosen naturvernforening i sammenlignbare saker. Fosen naturvernforening er i de tidligere sakene gitt klageadgang. Kommunen er kjent med at Fylkesmannen i den senere tid, i sammenlignbare saker i Åfjord kommune, har gjort en grundig vurdering av hvorvidt Fosen naturvernforening har klageadgang eller ikke.

Dette har i noen tilfeller endt med at Fosen naturvernforening er vurdert til ikke å ha rettslig klageinteresse og at klage på det grunnlaget er avvist. Et eksempel på dette er klage på vedtak om dispensasjon fra kommuneplanen for lokaliteten Krabbholmen, se <https://innsyn.fosendrift.no/Innsyn-NAF/RegistryEntry/Case?caseId=791&sourceDatabase=NYEAFJORD>, inngående dokumenter av 10.07.2020 og 10.09.2020. Et annet eksempel er klage på vedtatt reguleringsplan for Grønningen, se <https://innsyn.fosendrift.no/Innsyn-NAF/RegistryEntry/ShowDocument?registryEntryId=9640&documentId=15030&sourceDatabase=NYEAFJORD>.

Videre er kommunen kjent med at Sivilombudsmannen har hatt en tilsvarende sak til vurdering, se <https://www.sivilombudsmannen.no/uttalelser/rettslig-klageinteresse-i-sak-om-endring-av-tidligere-konsesjonsgitte-nettanlegg/>. Rettslig klageinteresse er her vurdert i en sak som angår klage på endring av konsesjon knyttet til nettanlegg. Sivilombudsmannen konkluderte i den konkrete saken, og ut fra de opplysningene de var kjent med, at klager ikke hadde rettslig klageinteresse i den saken.

En inngående vurdering av om en organisasjon har klageadgang krever betydelig juridisk kompetanse, noe vi må erkjenne at vi ikke har i egen administrasjon. Spørsmålet om klageadgang skal vurderes konkret i hver enkelt sak, men i de vurderinger som blir gjort her, vil vi søke støtte i de vurderinger som er gjort av Fylkesmannen og Sivilombudsmannen i sammenlignbare saker. Det er verdt å nevne at i de to tilfellene, nevnt ovenfor, hvor Fylkesmannen har avvist klage fra Fosen naturvernforening, er dette påklaget og saken har endt hos Kommunal- og moderniseringsdepartementet for endelig avgjørelse. Klagebehandlingen i departementet har ikke funnet sted, noe som betyr at ingen av de to avvisningsvedtakene er rettskraftige per i dag.

I henhold til forvaltningsloven § 32, 1. ledd, bokstav c) skal klagen, om nødvendig, inneholde opplysninger som gir grunnlag for å vurdere klageadgangen. Dette er ikke gjort og har heller ikke vært gjort i tidligere klager fra Fosen naturvernforening. Når vi nå ønsker å gjøre en mer grundig vurdering av dette er Fosen naturvernforening tilskrevet for å innhente relevante opplysninger for en slik vurdering, se vedlagte brev. Relevante opplysninger som er etterspurt for å vurdere klageadgang er foreningens vedtekter, medlemsoversikt og referat fra siste årsmøte. Brevet ble sendt via SvarUt den 17.08.2020. Logg fra SvarUt viser at brevet er åpnet av mottaker samme dag, men det er ikke mottatt noen form for respons på brevet. Rådmannen er av den oppfatning at foreningen har hatt tilstrekkelig tid til å komme med de opplysningene det spørres etter, og tar derfor saken opp til vurdering med den kunnskapen som er tilgjengelig.

Vedtaket som påklages er et enkeltvedtak som kan påklages dersom øvrige vilkår er tilstede. Brev med informasjon om vedtatt plan, hvor Fosen naturvernforening var blant mottakerne, ble sendt fra kommunen den 19.06.2020. Annonsering i Fosna-Folket og Adresseavisen fant sted den 23.06.2020. Klagen er datert 10.07.2020 og registrert mottatt i kommunen den 14.07.2020. Selve klagen vurderes som rettidig innkommet, men siden vi ikke har fått tilsendt tilstrekkelig med opplysninger for vurdering av rettslig klageinteresse må fullverdig og komplett klage anses for ikke rettidig innkommet. Det gjøres likevel en vurdering av hvorvidt øvrige vilkår for klageadgang er innfridd.

Fosen naturvernforening faller ikke inn under begrepet «part» i denne saken, jmfør forvaltningsloven § 2, 1. ledd, bokstav e). For å avgjøre klageadgangen må det gjøres en vurdering av hvorvidt foreningen har rettslig klageinteresse.

Fylkesmannen viser i sin vurdering i sammenlignbare saker til at begrepet rettslig klageinteresse skal motsvare begrepet rettslig interesse i tvistemålsloven § 54. Det konkluderes med at adgangen til å påklage forvaltningsavgjørelser ikke vil være snevrere enn å reise søksmål. Vurderingen må etter dette bero på hvorvidt saken faller inn under organisasjonens formål og virksomhet. I tillegg må organisasjonen ha en viss størrelse og representativitet i det aktuelle området. Rådmannen legger i videre saksutredning Fylkesmannens og Sivilombudsmannens vurderinger i sammenlignbar saker til grunn.

Som nevnt har ikke kommunen mottatt etterspurt dokumentasjon fra Fosen naturvernforening for vurdering av klageadgangen. På foreningens hjemmeside, <https://fosennaturvernforening.blogspot.com/p/handlingsplan-2012.html> (besøkt 29.09.2020), er foreningens formål gjengitt:

Fosen Naturvernforening vil arbeide for å verne naturen og sikre livsmiljøet slik at menneskelig virksomhet ikke overskrider tålegrenser i naturen.

Fosen Naturvernforening vil arbeide for et samfunn der menneskene lever i harmoni med naturen. Dette er et samfunn hvor livsgrunnlaget og livsmangfoldet er sikret for framtidige generasjoner, og hvor naturens egenverdi legges til grunn for arbeidet med å øke menneskers respekt for og kjærlighet til liv og landskap. Fosen Naturvernforening vil arbeide for å sikre naturområder som er særlig viktige for allmennheten i friluftssammenheng.

Fosen Naturvernforening skal mellom annet legge vekt på bevaring av landskapsbildet (skjærgård, fritidsfiske, kyst, kulturlandskap, skog og fjell) og kulturminner.

Videre at hovedsatsningsområdene for Fosen naturvernforening blir å arbeide

- mot en storstilt vindkraft- og nettutbygging på Fosen og i stedet satse på miljøvennlige, smarte, fornybare energiløsninger som vil ha en positiv klimaeffekt*
- for en forsvarlig strandsonopolitikk ved sjø, vann og vassdrag etter sentrale retningslinjer*
- for et trasévalg av Fosenveiene som først og fremst tar vare på naturverdiene, jordressursene og kulturminnene*
- for å hindre skadelig forurensning*
- for et aktivt jordvern med tanke på framtidig matvaresikkerhet*
- for generelt å bevare naturmangfoldet og landskapet, spesielt der kommunene selv har vurdert og kartlagt områder til LNF-områder*
- for å sikre naturområder som er særlig viktige for allmennheten i friluftssammenheng*
- for å vektlegge bevaring av landskapsbildet (skjærgård, fritidsfiske, kyst, kulturlandskap, skog og fjell) og kulturminner.*
- for fortsatt samarbeid med andre natur- og miljøvernorganisasjoner som [Naturvernforbundet](#).*

Mye av arealdisponeringen innenfor reguleringsplan for Brennholmen er tidligere avgjort i områderegulering for Kjerkeholmen og Brennholmen industriområde. Imidlertid omfatter også reguleringsplan for Brennholmen areal hvor arealdisponeringen ikke er avklart i overordnet plan, verken i områderegulering for Kjerkeholmen og Brennholmen industriområde eller kommunedelplan for Stokksund. Den aktuelle saken må sies å berøre forhold som faller inn under foreningens formål og virksomhet.

Når det gjelder medlemstall og representativitet så har Sivilombudsmannen gjort en omfattende vurdering av dette i en sammenlignbar sak. Her vises til sak det er lenket til lenger opp i dette dokumentet. Fylkesmannen viser også til Sivilombudsmannens vurderinger i de sakene de har vurdert. Rådmannen finner ikke grunn til å gjengi Sivilombudsmannens vurderinger i sin helhet her, men legger vurderingene til grunn i denne saken. Sentrale spørsmål er foreningens størrelse, representasjon i det geografiske området som saken gjelder og hvorvidt foreningen er knyttet til en større, regional eller nasjonal organisasjon.

Enhetsregisteret, <https://w2.brreg.no/enhet/sok/detalj.jsp?orgnr=895885002>, viser at Fosen naturvernforening har forretningsadresse i Rissa i Indre Fosen kommune. Kommunen har ikke mottatt opplysninger fra Fosen naturvernforening slik det er bedt om i vårt brev av 16.07.2020 (sendt 17.08.2020), jmfør forvaltningsloven § 32, 1. ledd, bokstav c). Når dette ikke var opplyst i klagen og dette blir etterspurt i eget brev fra kommunen, er det naturlig å tenke at dette må foreligge innen normal klagefrist på tre uker. Etter rådmannens syn må det anses som en raus vurdering av fristen for å komme med supplerende opplysninger at denne regnes tre uker fra det tidspunkt brevet fra kommunen, hvor opplysningene etterspørres, ble kjent for klager. Logg via SvarUt viser at dette brevet er åpnet av mottaker den 17.08.2020.

I mangel på respons fra Fosen naturvernforening er de beste og ferskeste opplysningene vi kan fremskaffe det Fylkesmannen skriver å ha mottatt fra foreningen i klagesaken vedrørende Krabbholmen. Fylkesmannen skriver:

I forbindelse med denne klagesaken, og nylig behandlet klagesak hos Fylkesmannen har vi etterspurt dokumentasjon fra foreningen for å kunne vurdere rettslig klageinteresse, jfr. fvl. § 32 første ledd bokstav c. Den 9. juni i år ble det oversendt kopi av vedtekter og årsmelding for 2019 (årsmøte 25.04.2019). I dokumentet «frirettslig klageinteresse» datert 06.06.2020, oversendt 29.06.2020, opplyses det at foreningen har 66 medlemmer, fordelt over hele Fosen. Av hensyn til personvern har det ikke vært ønskelig å fremlegge medlemsliste. Det er vist til konkrete saker hvor foreningen har fått rettslig klageinteresse. Det opplyses videre at årsmøtet for 2020 er utsatt på grunn av smittesituasjonen (Covid-19), men håpes å avholdes i løpet av høsten 2020. Vi har også etterspurt hvor mange av det opplyste medlemstallet som har tilhørighet til Åfjord kommune, og om deltagelse på siste årsmøte (epost av 30.06.20). Dette er ikke blitt besvart.

Sivilombudsmannen skriver i sitt brev av 01.06.2018 (sak 2017/2102):

Rettslig klageinteresse skal også avgjøres ut fra medlemstall og representativitet. Begge deler må ses i sammenheng med organisasjonens geografiske nedslagsfelt. For eksempel vil en lokalforening bare ha rettslig interesse i saker som faller innenfor foreningens stedlige arbeidsområde, jf. Backer, Rettslig interesse for søksmål, skjønn og klage, 1984 s. 158. Kravet til medlemstall vil likevel være relativt mindre for en lokalforening enn for en landsdekkende organisasjon. Dersom en lokalforening har tilknytning til en landsdekkende organisasjon, vil tilknytningen til en viss grad kunne bøte på lavt medlemstall. Representativitet må også vurderes i lys av blant annet hvem det påklagede vedtaket angår, og om alle interesserte har mulighet for å slutte seg til organisasjonen. Det er likevel ikke et krav at organisasjonen representerer flertallsinteressene på stedet, jf. Schei m.fl., Tvisteloven kommentarutgave (2. utg. 2013), s. 58.

Fosen naturvernforening har ikke direkte tilknytning til en landsdekkende organisasjon. Med støtte i sammenlignbare saker, vurdert både av Fylkesmannen i Trøndelag og Sivilombudsmannen, er rådmannens vurdering at Fosen naturvernforening ikke har tilstrekkelig representasjon i denne konkrete saken til at de skal bli tildelt rettslig klageinteresse. Det bemerkes at det som ses på som sammenlignbare saker geografisk er lokalisert til arealer i Åfjord kommune. I tillegg må det faktum at etterspurte opplysninger for vurdering av rettslig klageinteresse ikke foreligger innen rimelig tid, innen lovbestemt klagefrist på tre uker, føre til at fullverdig klage ikke kan sies å være rettidig innkommet.

I denne saken er rettslig klageinteresse vurdert. Dersom planutvalget ønsker å snu rådmannens innstilling og gi Fosen naturvernforening rettslig klageadgang, kan ikke klagen behandles her og nå. Saken må i så fall sendes tilbake til administrasjonen sånn at saksforberedelse av selve klagen kan finne sted og legges fram for kommunestyret, via planutvalget.

Vedlegg

- 1 Klage på detaljreguleringsplan - Brennholmen
- 2 Vedrørende klage på detaljreguleringsplan - Brennholmen